

## **RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE GRASSE**

### **A compter de l'exercice 2008**

#### Rappel de la procédure

*La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Grasse à partir de l'année 2008. Par lettre en date du 2 décembre 2014, le président de la chambre en a informé M. Jérôme VIAUD, maire, ainsi que M. Jean-Pierre LELEUX, ancien ordonnateur. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 7 mai 2015 avec M. Jérôme VIAUD et 10 avril 2015 avec M. Jean-Pierre LELEUX.*

*Lors de sa séance du 29 juillet 2015, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Jérôme VIAUD et, pour les parties qui les concernent, aux anciens ordonnateurs et à personnes concernées.*

*M. Jérôme VIAUD a répondu par courrier enregistré au greffe le 15 décembre 2015.*

*La chambre, a arrêté, le 23 février 2016, ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.*

*Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 25 mai 2016 à M. Jérôme VIAUD, maire en fonction ainsi qu'à son prédécesseur pour les passages qui le concernent.*

*M. Jérôme VIAUD et M. Jean-Pierre LELEUX ont fait parvenir à la chambre leurs réponses qui, engageant leur seule responsabilité, sont jointes à ce rapport.*

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

## SOMMAIRE

<b>1. Présentation générale</b>	<b>4</b>
1.1. La gouvernance	4
1.2. L'expansion urbanistique	4
1.3. Les activités économiques	5
1.4. La commune et l'intercommunalité	5
<b>2. La situation financière depuis 2009</b>	<b>5</b>
2.1. Les masses financières	5
2.2. Les recettes de fonctionnement	7
2.2.1. Les produits « flexibles »	8
2.2.2. Les produits « rigides »	9
2.3. L'analyse des charges de fonctionnement	10
2.3.1. Les charges de personnel	10
2.3.2. Les charges à caractère général	12
2.3.3. Les subventions de fonctionnement versées	13
2.4. L'épargne brute et l'épargne nette	13
2.5. Les dépenses d'équipement, leur financement et le niveau d'endettement	16
<b>3. L'état de la dette</b>	<b>19</b>
3.1. Le management de la dette	20
3.1.1. Un cadre d'intervention peu contraignant	20
3.1.2. La délégation	21
3.2. La dette, son évolution et sa structuration	22
3.2.1. Un encours croissant	22
3.2.2. Une évolution du taux moyen de la dette défavorable	23
3.3. Les produits structurés à risque sensible	24
3.3.1. Les trois produits structurés les moins performants	24
3.3.2. La contre-performance des contrats d'échange de taux	27
<b>4. La projection de la situation financière 2015 - 2019</b>	<b>29</b>
4.1. L'épargne de gestion	29
4.1.1. L'évolution des produits de gestion	29
4.1.2. L'évolution des charges de gestion	29
4.1.3. L'excédent brut de fonctionnement ou épargne de gestion	30
4.2. Les capacités d'autofinancement	31
4.2.1. La capacité d'autofinancement brute	31
4.2.2. La capacité d'autofinancement nette	31
4.3. Le financement propre disponible	32
4.4. Le besoin de financement du programme d'investissement	32
<b>5. Annexe</b>	<b>35</b>
5.1. – Scénario prospectif de la commune de Grasse	35
5.2. – Scénario prospectif retenu par la CRC	35

## SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

De renommée internationale, la ville de Grasse est, avec 52 214 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2012 (données INSEE de février 2015), la quatrième du département des Alpes-Maritimes. Elle présente plusieurs singularités : un vaste territoire de 44,44 km<sup>2</sup> (soit les deux tiers de celui de la ville de Nice) s'étageant de 100 mètres à plus de 1 000 mètres d'altitude, un accroissement constant de la population (+ 22 % entre 1999 et 2009), plus marqué dans les hameaux (qui regroupent 90 % des Grassois) que dans le centre-ville (10 % de la population vit dans le centre ancien). Ceci engendre des charges supplémentaires de services publics (maintenance de réseaux – eau, assainissement, éclairage, services publics de proximité - dix mairies annexes - 267 km de voirie).

En 2014, le budget de fonctionnement de la commune est de 72,7 M€, dont 93,5 % sont portés par le budget principal.

La commune est passée dans la strate des villes de 50 000 à 100 000 habitants en 2010. En matière d'investissement, les dépenses par habitant et par an atteignent, en 2013, 336 €, contre 406 € en moyenne dans les communes de cette strate<sup>2</sup>, mais l'écart constaté tend à s'amenuiser. S'agissant du fonctionnement, en revanche, ses masses financières par habitant sont celles de la strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants tant pour les produits de gestion (1 321 € par habitant contre 1 316 € par habitant<sup>3</sup>) que pour les dépenses de gestion (1 237 € par habitant contre 1 216 € par habitant<sup>4</sup>).

Au cours de la période 2009 – 2014, le dynamisme des produits de gestion (+ 1,4 % par an) repose sur la fiscalité directe locale (+ 1,7 % par an) qui représente 48,3 % des ressources. Cependant, ce dynamisme reste inférieur à l'accroissement des charges de gestion (+ 1,7 % par an), principalement porté par la progression des charges de personnel (+ 1,9 % par an) et des charges à caractère général (+ 1,9 % par an). La capacité d'autofinancement brute de la commune de Grasse, qui traduit la capacité de la commune à couvrir l'annuité de sa dette et tout ou partie des dépenses d'investissement, s'est réduite sur la période de 5,4 % par an en moyenne alors que ses dépenses d'équipement ont, sur la même période, progressé de 10,8 % par an en moyenne.

Ainsi, la commune est entrée dans une situation difficile où, après remboursement des annuités en capital de la dette, elle ne dispose plus, notamment à partir de 2014, de la capacité de financer en propre ses investissements autrement que par un recours massif à l'emprunt. D'ailleurs, la part des emprunts nouveaux n'a cessé de croître depuis 2010 au point qu'elle représente 90,7 % du financement des dépenses d'équipement de 2014.

Depuis 2009, la dette de la commune a augmenté de 3 % par an pour atteindre en 2014 un encours total de 87,3 M€. En 2013, le ratio d'endettement de la commune était de 1 552 € par habitant, soit un niveau supérieur de 21 % à l'encours moyen des communes de sa strate (1 282 € par habitant). Une part importante de cet encours présente un niveau de risque sensible et impacte fortement les charges de fonctionnement : les charges d'intérêts ont progressé de 11,8 % par an sur la période 2010 - 2014.

Au 31 décembre 2009, sur un total de quarante emprunts contractés, la commune détenait quinze emprunts structurés à risque représentant 62,7 % de l'encours total. Cinq de ces emprunts, représentant 34,1 % de l'encours total, ont enregistré un taux moyen d'augmentation des intérêts payés entre 2009 et 2014 supérieur à 10 % par an.

---

<sup>1</sup> Au titre des recettes de fonctionnement.

<sup>2</sup> En 2010, il était de 128 € pour Grasse contre 323 € pour la strate.

<sup>3</sup> Contre 1 473 €/habitant, en recettes de fonctionnement, pour la strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants.

<sup>4</sup> Contre 1 353 €/habitant, en dépenses de fonctionnement, pour la strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants.

Par ailleurs, la commune a eu aussi recours à des produits structurés d'échange de taux à risque, dits « *swaps* »<sup>5</sup>. Pour les contrats en cours entre le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et le 31 décembre 2014, la chambre constate une perte cumulée de 4,9 M€ depuis leur origine<sup>6</sup>. Ainsi, depuis le premier contrat conclu en 2003, le bilan global du recours aux « *swaps* » apparaît donc déficitaire. Ce bilan serait, selon la commune, déficitaire de 2,33 M€ en intégrant les résultats des contrats échus avant 2010. Ainsi, sans avoir la connaissance et la maîtrise de l'impact des indices ou des devises qu'elle a choisis (taux de change hors zone euro avec le franc suisse, franc suisse), la commune a pris le risque de souscrire entre 2000 et 2007 des emprunts dont, sur le long terme, le résultat à ce jour n'est pas satisfaisant.

Dès 2003, la commune, adoptant un premier cadre d'intervention, avait fondé le recours à des produits structurés sur les principes de « réduction du montant des frais financiers payés pour une politique budgétaire donnée » et « de minimisation des risques de marché (risque de taux et de change)<sup>7</sup> ». Force est de constater que non seulement ces objectifs n'ont pas été atteints à ce jour, mais qu'au contraire, ils ont contribué, après 2010, à fortement détériorer la situation financière de la collectivité.

Depuis 2008 et plus particulièrement 2014, la commune s'est attachée à se désengager des montages à risque mais les indemnités de rachat anticipé à verser pour sortir de ces montages sont devenues onéreuses. Au cours des deux dernières années, la commune a néanmoins renégoциé deux emprunts structurés à risque sensible et à forts impacts budgétaires dont l'un avec la participation du fonds de soutien aux emprunts à risque. Elle n'a depuis lors souscrit de nouveaux emprunts qu'à taux fixe.

La chambre s'est attachée à mettre en perspectives les cinq prochaines années (2015 – 2019), à partir du plan pluriannuel d'investissement<sup>8</sup> de la commune, du contexte de réduction programmée des dotations de l'Etat, de l'impact des emprunts renégoциés et de la situation anticipée pour les autres emprunts structurés à risque. Il apparaît que pour couvrir ses dépenses d'investissement entre 2015 et 2019 (49,2 M€), son besoin de financement s'établirait à 42,1 M€. La collectivité devrait par conséquent recourir à près de 9 M€ d'emprunts nouveaux chaque année. Ainsi, à partir de 2017, la commune pourrait ne plus dégager de financement propre disponible et se trouver dans l'incapacité de couvrir le remboursement de sa dette sans recourir à des recettes exceptionnelles d'investissement telles que des cessions d'actifs ou des subventions d'équipement non affectées.

### **La chambre formule dans ce cadre quatre recommandations :**

**Recommandation n° 1 :** d'une part, restaurer rapidement la capacité d'autofinancement en mettant en œuvre des actions significatives en matière d'optimisation de l'organisation des services, de réduction de certaines charges de fonctionnement, d'accroissement des recettes d'exploitation et, d'autre part, réduire le volume des investissements.

**Recommandation n° 2 :** mettre en place une procédure de suivi régulier des emprunts, le cas échéant avec l'assistance d'un cabinet de conseil.

**Recommandation n° 3 :** à défaut de pouvoir, dans des conditions acceptables financièrement, déstructurer la totalité de l'encours à risque sensible, rechercher les opportunités pour en désensibiliser les montages.

**Recommandation n° 4 :** élaborer un plan pluriannuel d'investissement en fixant des priorités.

---

<sup>5</sup> Un swap est un contrat d'échange de taux entre deux parties (généralement une banque ou une institution financière) et qui ne donne pas lieu à remboursement d'un capital.

<sup>6</sup> Données annexées aux comptes administratifs - annexe IV – A2.5 – détail des opérations de couverture.

<sup>7</sup> Extrait de la délibération du 22 février 2003.

<sup>8</sup> A l'exception des cessions d'actifs dont l'engagement par la commune n'a pas été constaté.

## 1. PRESENTATION GENERALE

### 1.1. LA GOUVERNANCE

Devenue un lieu de villégiature, légèrement en retrait de la Riviera française, Grasse attire aujourd'hui toutes les catégories de population et notamment les retraités et personnes âgées.

La population totale de la commune est de 52 214 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>9</sup>. Elle était de 48 801 habitants en 2006 et de 34 579 habitants en 1975. Cette augmentation s'explique presque autant par l'augmentation naturelle de la population que par l'arrivée de nouveaux habitants. La population de Grasse est relativement plus jeune qu'aux plans régional et national : elle compte 23 % de moins de 18 ans<sup>10</sup> contre 20,6 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur et 21,9 % en France métropolitaine.

Le revenu net déclaré moyen des foyers fiscaux en 2009 s'élevait à 23 436 € par an (contre 24 340 € pour les Alpes-Maritimes) et 54,8 % de foyers fiscaux étaient imposables (56,3 % pour les Alpes-Maritimes).

Grasse est la ville-centre de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse mise en place le 1<sup>er</sup> janvier 2014, qui a succédé à la communauté d'agglomération du Moyen Pays provençal « Pôle Azur Provence » (CAPAP<sup>11</sup>).

Depuis les élections d'avril 2014, le maire de Grasse est également président de la communauté d'agglomération comme l'était son prédécesseur, depuis 1995, dans le cadre intercommunal de l'époque.

### 1.2. L'EXPANSION URBANISTIQUE

La singularité de la commune réside dans l'hétérogénéité de son territoire occupant une vaste superficie (4 444 hectares), soit l'équivalent des deux tiers de la superficie de la ville de Nice, avec un étagement de la commune compris entre moins de 100 m et plus de 1 000 m (altitude moyenne de 333 m) et une répartition entre un centre ancien et des hameaux en périphérie, ce qui explique l'importance du réseau de voirie (267 km dont 67 km de voirie départementale).

La population de Grasse, concentrée initialement au centre-ville, s'est progressivement développée dans les hameaux alentour de sorte que maintenant moins de 10 % de la population totale résident dans le centre ancien et 90 % principalement dans les hameaux.

Un effort a été fait pour développer le parc immobilier en fonction de l'accroissement de la population. Le nombre de logements est ainsi passé de 21 917 en 1999 à 25 429 en 2012, soit une augmentation annuelle moyenne de 1,15 % pour une population qui a progressé dans le même temps de 1,35 % par an<sup>12</sup>. Cet effort se poursuit qualitativement, dans le cadre des principaux projets de création de logements suivants :

- La poursuite des projets de renouvellement urbain dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat impliquant la production de logements conventionnés avec l'Agence nationale de l'habitat, notamment dans les secteurs de la porte Est (objectif de création de 270 logements et de réhabilitation de 280 logements indignes et sorties de péril pour 3,2 M€) et du quartier de la gare,
- La mise en place d'un projet de rénovation urbaine concernant deux secteurs dépréciés du centre-ville (d'un montant de 77 M€ dont 17 M€ de financement de la ville),
- La mise en œuvre du projet de la zone d'aménagement concerté (ZAC) Martelly avec production de logements sociaux.

<sup>9</sup> Données INSEE 2012 publiées en février 2015.

<sup>10</sup> Alpes-Maritimes : les moins de 18 ans représentent 19,2 % (source : Insee, RP2012).

<sup>11</sup> Créée en 2002, la CAPAP regroupait les communes de Grasse, Mouans-Sartoux (10 331 habitants en 2010), Pégomas (6 438 habitants) ; La Roquette-sur-Siagne (4 920 habitants) et Auribeau-sur-Siagne (2 847 habitants).

<sup>12</sup> Population de Grasse en 1999 : 43 874 habitants ; en 2012, 52 214 soit une augmentation annuelle moyenne de 1,35 %.

En conclusion, l'accroissement constant de la population, l'urbanisation progressive des hameaux, une topographie avec un fort dénivelé et l'importance du réseau routier communal engendrent de fortes charges de services publics (maintenance du réseau, eau et assainissement, ordures ménagères, dix mairies annexes avec des services publics de proximité). Néanmoins, la commune a poursuivi ses efforts en matière de logement de la population.

### **1.3. LES ACTIVITES ECONOMIQUES**

Grasse a acquis une notoriété mondiale dans le domaine de la parfumerie et des arômes alimentaires. La parfumerie demeure le principal pôle industriel de la commune : un réseau d'une soixantaine d'entreprises emploie 3 500 personnes dans la ville et les environs. L'on estime qu'avec les emplois induits, ce sont près de 10 000 habitants qui vivent de l'industrie des parfums. Certaines grandes marques possèdent leurs plantations de roses et de jasmins à Grasse.

La ville de Grasse a adhéré au pôle de compétitivité national « Parfums, arômes, senteurs, saveurs » (Pôle PASS), labellisé en juillet 2005. Elle s'est associée, avec la communauté d'agglomération et le Club des entrepreneurs du Pays de Grasse, dans un projet de territoire dit « observatoire mondial du naturel » pour créer un centre d'expertise de l'extraction, de la transformation et de la purification des végétaux pour la parfumerie, de contrôle de qualité, de production pilote d'échantillons et de nouveaux produits ainsi que de tests de produits.

Avec deux millions de visiteurs, le tourisme constitue le deuxième secteur d'activité de la commune. Mais, avec 600 lits d'hébergement, Grasse n'a la capacité de retenir qu'une partie des touristes.

### **1.4. LA COMMUNE ET L'INTERCOMMUNALITE**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la communauté d'agglomération du Pays de Grasse (CAPG) regroupe 23 communes dont les plus importantes sont Grasse (52 185 habitants<sup>13</sup>), Mouans-Sartoux (10 443 habitants), Peymeinade (8 069 habitants), Pégomas (6 924 habitants), La Roquette-sur-Siagne (4 059 habitants), Saint-Cézaire-sur-Siagne (3 738), Saint-Vallier-de-Thiery (3 424 habitants) et Auribeau-sur-Siagne (2 945 habitants). En 2014, son budget était proche de 50 M€<sup>14</sup>. Comme la précédente communauté d'agglomération (CAPAP), la nouvelle exerce les compétences obligatoires de développement économique, d'aménagement et d'équilibre social de l'habitat. Cependant, les communes ont gardé leur compétence en matière de construction de logements sociaux.

Au titre des compétences optionnelles, la CAPG crée, aménage et entretient la voirie et les parcs de stationnement d'intérêt communautaire, gère l'élimination et la valorisation des déchets des ménages, ainsi que la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, dont le musée international de la parfumerie (MIP), pour lequel la commune a engagé des travaux et contracté un emprunt avant le transfert à la communauté d'agglomération.

## **2. LA SITUATION FINANCIERE DEPUIS 2009**

### **2.1. LES MASSES FINANCIERES**

Le budget de la commune est constitué du budget principal et de cinq budgets annexes depuis le transfert du budget d'exploitation du parc de stationnement de la Roque à la nouvelle régie des parkings grassois en 2013. Les budgets annexes à caractère industriel et commercial cumulés représentent 7 % des recettes de fonctionnement de l'ensemble du budget de la commune, comme le montre le tableau n° 1 ci-dessous :

---

<sup>13</sup> Selon le recensement de 2009.

<sup>14</sup> Montant des recettes réelles de fonctionnement au compte administratif 2014

Tableau n° (1) : Les recettes de fonctionnement de la commune de Grasse par budget en 2014

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature*	Recettes de fonctionnement	
			2014 (en €)	%
Budget principal	GRASSE	M14	67 797 922	93,25 %
Budget annexe	ASSAINISSEMENT DE GRASSE	M49	1 300 378	1,79 %
Budget annexe	SERVICE DE L'EAU DE GRASSE	M49	3 089 935	4,25 %
Budget annexe	POMPES FUNEBRES DE GRASSE	M4	15 388	0,02 %
Budget annexe	SPANC <sup>15</sup> GRASSE	M49	308 241	0,42 %
Budget annexe	EXPLOIT PARKING DE LA ROQUE	M4	0	0,00 %
Budget annexe	CINEMA DE GRASSE	M4	191 058	0,26 %
<b>Somme totale :</b>			<b>72 702 922</b>	<b>100,00 %</b>
<b>Somme M14 :</b>			<b>67 797 922</b>	<b>93,25 %</b>

Source : Logiciel ANAFI – recettes de fonctionnement ou d'exploitation réalisées en 2014.

\*Nomenclature : plans comptables M4 et M49 pour les services publics à caractère industriel et commercial.

Ainsi que cela ressort du tableau n° 2 ci-après, les masses financières<sup>16</sup> du budget de la commune de Grasse sont passées, au total, pour les recettes, de 79,7 M€ en 2009 à 96,9 M€ en 2014 et, pour les dépenses, de 77,2 M€ en 2009 à 94 M€ en 2014 du fait de la montée en puissance des investissements sur la période (+ 13,19 % en moyenne annuelle).

Tableau n° (2) : Évolution des masses financières de la ville de Grasse entre 2009 et 2014 (en milliers d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne	Ev moy %
<b>Fonctionnement</b>								
Recettes	65 743	64 442	66 561	66 847	67 926	67 218	66 456	0,44 %
Dépenses	61 571	60 121	63 850	63 363	64 928	64 996	63 138	1,09 %
<b>Investissement</b>								
Recettes	13 908	15 518	18 318	17 295	25 710	29 668	20 070	16,36 %
Dépenses	15 608	16 896	16 238	18 012	23 848	29 002	19 934	13,19 %
<b>total</b>								
Recettes	79 651	79 960	84 879	84 142	93 636	96 886	84 454	4,00 %
Dépenses	77 179	77 017	80 088	81 375	88 776	93 999	80 887	4,02 %

Source : alize2.finances.gouv.fr 2009-2013 et données non retraitées produites par la commune de Grasse pour 2014.

Durant la période sous contrôle, la commune de Grasse<sup>17</sup> a changé de strate démographique. Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, elle est en effet passée de la strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants à celle des communes de 50 000 à 100 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité propre.

Comme l'indique le tableau n° 3 ci-après, en comparant sa situation par habitant à l'une ou l'autre des strates, l'on constate, en section de fonctionnement, que ses dépenses et ses recettes par habitant sont plus modestes et correspondent à celles de la strate de 20 000 à 50 000 habitants<sup>18</sup>. En revanche, en section d'investissement, le volume de ses emprunts par habitant<sup>19</sup> est presque équivalent, entre 2010 et 2014, à la moyenne de la strate de 50 000 à 100 000 habitants alors que ses efforts d'équipement représentent à peine les deux tiers du montant moyen par habitant des communes de la strate.

<sup>15</sup> SPANC : Service public d'assainissement non-collectif.

<sup>16</sup> Investissement et fonctionnement/exploitation, selon les données de la direction générale des collectivités locales.

<sup>17</sup> 52 214 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

<sup>18</sup> Moyenne de la strate 20 000 – 50 000 habitants en 2013 : en dépenses de fonctionnement 1 350 € par habitant ; en recettes de fonctionnement 1 471 € par habitant.

<sup>19</sup> Les données ne tiennent pas compte des retraitements.

Tableau n° (3): Les masses financières comparées de la ville de Grasse et des strates de référence entre 2010 et 2013 (en € par hab.)

	Strate 20 000 à 50 000 hab.		Strate 50 000 à 100 000 hab.						Grasse/strate en %
	2009	Grasse/strate en %	2010	2011	2012	2013	prev 2014	Moy.	
<b>Fonctionnement</b>									
Recettes - Grasse	1 321	100 %	1 256	1 265	1 258	1 302	1 272	1 271	86 %
Recettes - strate	1 316		1 422	1 467	1 491	1 510		1 473	
Dépenses - Grasse	1 237	102 %	1 172	1 213	1 192	1 244	1 230	1 210	89 %
Dépenses - strate	1 216		1 298	1 344	1 370	1 400		1 353	
<b>Investissement</b>									
Nouveaux emprunts - Grasse	0	0 %	10	86	113	226	208	129	93 %
Nouveaux emprunts - strate	109		126	130	150	149		139	
Equipement - Grasse	150	50 %	128	147	200	336	228	208	57 %
Equipement - strate	300		323	375	366	406		368	

Source : données d'alize2.finances.gouv.fr pour 2009-2013, données non retraitées de la commune de Grasse.

## 2.2. LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Selon les données du ministère des finances et des comptes publics<sup>20</sup>, les produits totaux de la fiscalité directe locale s'élèvent, en 2013, à 74,78 M€ dont 60 % reviennent directement à la commune de Grasse<sup>21</sup>, comme l'indique le tableau n° 4 :

Tableau n° (4): La fiscalité directe locale incluant la contribution intercommunale (en milliers €)

	2009	2010	2011	2012	2013	Moy. 2009-2012-2013
Commune <sup>22</sup>	43 290	41 943	42 947	43 599	44 905	43 931
TEOM <sup>23</sup> perçue par l'intercommunalité	7 833	1 171	7 454	12 244	13 319	11 132
Département	15 837	10 713	8 413	13 331	13 823	14 330
Région	4 172	1 576		2 651	2 734	3 186
Total	71 131	55 403	58 814	71 826	74 781	72 579
<b>Part/ communale</b>	<b>61 %</b>			<b>61 %</b>	<b>60 %</b>	<b>61 %</b>
Produits de gestion	62 055	63 458	65 076	65 729	66 067	64 477
<b>Part/ produits de gestion</b>	<b>70 %</b>			<b>66 %</b>	<b>68 %</b>	<b>68 %</b>

Source : Etats n° 1288 M.

Le tableau n° 5 fait apparaître que, parmi les produits de gestion, les produits dits « flexibles<sup>24</sup> », c'est-à-dire pour lesquels la commune dispose d'une capacité d'action, ont représenté en moyenne sur la période plus de 50 % des recettes de fonctionnement. Les autres produits, dits « rigides », sur lesquels la commune n'a pas de marge de manœuvre, ont constitué l'autre moitié des recettes ; ces derniers se répartissaient, presque à part égale, entre les attributions de compensation de l'Etat (22,1 %) et les versements de la communauté d'agglomération (24,1 %).

<sup>20</sup> Etat n° 1288M de 2013.

<sup>21</sup> En y intégrant la dotation de solidarité communautaire versée par l'agglomération

<sup>22</sup> En intégrant les compensations intercommunales : 17,82 M€ en 2009, 15,7 M€ en 2010, 15,7 M€ en 2011, 15,5 M€ en 2012, 15,6 M€ en 2013, soit 16,1 M€ en moyenne sur la période 2009 – 2013.

<sup>23</sup> Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

<sup>24</sup> Les produits flexibles sont ceux pour lesquels l'assemblée délibérante de la commune dispose de leviers d'action comme par exemple un pouvoir de taux ou de fixation de tarifs. Les autres produits sont considérés rigides et s'imposent à la collectivité.



*Tableau n° (5) : La décomposition des ressources de fonctionnement de la commune entre 2009 et 2014 (en milliers €)*

en milliers d'€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	structure moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	28 983	30 372	31 991	32 441	33 009	33 520	48,3 %
+ Ressources d'exploitation	2 032	2 268	2 257	2 388	2 892	2 622	3,7 %
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>31 015</b>	<b>32 639</b>	<b>34 249</b>	<b>34 829</b>	<b>35 901</b>	<b>36 142</b>	<b>52,0 %</b>
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	15 023	14 768	14 554	14 673	14 027	14 022	22,1 %
+ Fiscalité reversée par l'EPCI <sup>25</sup> et l'Etat	15 754	15 751	15 903	15 879	15 793	15 952	24,1 %
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>30 777</b>	<b>30 519</b>	<b>30 458</b>	<b>30 551</b>	<b>29 820</b>	<b>29 974</b>	<b>46,2 %</b>
Production immobilisée, travaux en régie (c)	263	300	370	348	345	339	0,5 %
<b>= Produits de gestion (a+b+c = A)</b>	<b>62 055</b>	<b>63 458</b>	<b>65 076</b>	<b>65 729</b>	<b>66 067</b>	<b>66 455</b>	<b>98,6 %</b>
Produits financiers	592	544	822	640	542	585	0,9 %
Produits exceptionnels (hors cession)	339	335	298	259	190	188	0,4 %
<b>= Produits de fonctionnement</b>	<b>62 986</b>	<b>64 337</b>	<b>66 195</b>	<b>66 627</b>	<b>66 799</b>	<b>67 227</b>	<b>100,0 %</b>

Source : données des comptes de gestion (2009 – 2014) après neutralisation de l'impact dans les comptes des recettes liées au transfert de compétences à l'agglomération.

### **2.2.1. Les produits « flexibles »**

Les produits flexibles, pour lesquels la commune dispose de capacité d'action, sont composés majoritairement des ressources fiscales propres de la collectivité, qui sont passées de 29 M€ à 33,5 M€ durant la période sous revue. Les produits nets des restitutions<sup>26</sup> ont progressé en moyenne de 3 % par an [cf. tableau n° 6], du fait essentiellement de la dynamique des contributions directes locales, qui en représentent 87 %. Mais cette progression a été amoindrie par la baisse des droits de mutation durant les trois derniers exercices. Il en est résulté une augmentation moyenne annuelle de 5,1 % entre 2009 et 2011 mais de seulement 1,6 % sur les trois derniers exercices.

*Tableau n° (6) : Evolution des principales composantes des ressources fiscales entre 2009 et 2014 (en milliers €)*

en milliers €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	28 983	30 372	31 991	32 441	33 009	33 520	3,0 %
Évolution annuelle		4,8 %	5,3 %	1,4 %	1,8 %	1,5 %	
dont taxes foncières et d'habitation	25 576	26 199	27 476	28 016	28 925	29 545	2,9 %
Évolution annuelle		2,4 %	4,9 %	2,0 %	3,2 %	2,1 %	
dont taxe sur l'électricité	1 028	1 032	1 145	1 150	1 202	1 224	3,5 %
dont taxes droits de mutation ou publicité foncière	1 801	2 575	2 771	2 595	2 240	2 113	3,3 %

Source : Logiciel ANAFI dont les données sont extraites des comptes de gestion.

Depuis 2009, la commune a figé ses taux d'imposition. Aussi les contributions directes locales ne progressent-elles que par l'effet de la variation forfaitaire et physique des bases. En 2008, la majoration des taux de la taxe d'habitation et du foncier bâti de 5,4 % et la réduction de l'abattement de la base de 10 points (5 % au lieu de 15 %) ont généré 3,3 M€ de recettes supplémentaires (soit une majoration du produit direct local de 15 %) qui ont pesé essentiellement sur les foyers fiscaux sans enfant, comme l'indique le tableau n° 7 :

<sup>25</sup> EPCI : établissement public de coopération intercommunale, en l'espèce, venant de la CAPAP puis de la CAPG.

<sup>26</sup> Cela correspond au chapitre 014 comprenant le prélèvement SRU, les fonds de péréquation des recettes fiscales et les autres reversements de fiscalité.

Tableau n° (7) : Variation de l'imposition moyenne entre 2008 et 2009 par catégorie de foyer fiscal.

<b>Imposition moyenne du contribuable (taxes d'habitation et sur les propriétés bâties)</b>	2008	2009	écart
<b>Valeur locative moyenne</b>	<b>3 660</b>	<b>3 752</b>	
Ménage sans enfant	1 759 €	1 856 €	97 €
Ménage avec un enfant	1 614 €	1 650 €	36 €
Ménage avec deux enfants	1 469 €	1 444 €	-25 €
Ménage avec trois enfants	1 324 €	1 187 €	-137 €

Source : Logiciel ANAFI annexe 1 fiscalité et états n° 1386 Bis TH.

Au final, l'analyse de la fiscalité de la commune montre qu'elle bénéficie de bases supérieures d'environ 8% à la moyenne par habitant des collectivités de sa strate. Elle dispose d'une marge de manœuvre sur la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a confirmé que la ville bénéficiait de bases nettes totales imposées par habitant supérieures à celles de la strate. Il a toutefois signalé que le taux de progression de ces bases était constamment et sensiblement plus faible que celui de la strate, de sorte que l'avantage pour la commune de disposer de bases plus élevées s'amenuise chaque année.

La comparaison avec les autres communes de l'intercommunalité montre que la ville de Grasse assume des charges de centralité et que l'imposition moyenne par habitant hors abattements (taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés bâties) y est supérieure de 20 % à 47 % à celle de la plupart des autres communes de l'agglomération, à l'exception de deux communes dont le taux d'imposition est supérieur au sien<sup>27</sup>.

### **2.2.2. Les produits « rigides »**

Parmi les produits sur lesquels la commune n'a pas de marge de manœuvre, les ressources de fiscalité reversée par la communauté d'agglomération du Pays de Grasse représentent 54 % des produits de gestion dits rigides perçus par la collectivité.

S'agissant de fiscalité reçue de l'intercommunalité, la chambre a constaté un écart de 65 619,82 € entre la recette rattachée en 2012 et le montant effectivement versé en 2013, ce qui n'aurait pas dû être le cas dans la mesure où le maire de la commune est également président de la communauté d'agglomération et où le montant de la dotation de solidarité communautaire a été arrêté lors de la réunion du conseil communautaire du 21 décembre 2012, soit avant la fin de l'exercice budgétaire 2012. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que, depuis lors, la commune et la communauté avaient institué des rencontres régulières pour éviter que cette situation ne se renouvelle.

Compte tenu des transferts opérés entre 2009 et 2010, l'attribution de compensation s'élève à 15,6 M€. Cette ressource restera stable si aucun nouveau transfert n'est réalisé dans l'avenir par la commune de Grasse.

Néanmoins, pour l'autre part des produits dits rigides et compte tenu des mesures nationales en cours depuis 2013, les dotations et les participations sont marquées par une baisse annuelle moyenne de 1,37 %, comme le fait apparaître le tableau n° 8 ci-dessous.

<sup>27</sup> Imposition taxe d'habitation et taxe foncière bâti par rapport à Grasse: Mouans-Sartoux (+ 1 %), La Roquette-sur-Siagne (+ 17 %), Peymeinade (- 26 %), Pégomas (- 20 %) pour les communes de plus de 5 000 habitants et Cabris (- 47 %, 1459 habitants),

Tableau n° (8): Evolution des ressources institutionnelles entre 2009 et 2014

En milliers d'euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
<b>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</b>	<b>15 023</b>	<b>14 768</b>	<b>14 554</b>	<b>14 673</b>	<b>14 027</b>	<b>14 022</b>	<b>- 1,37 %</b>
Dotations de l'Etat (DGF, DSU, DGD, etc.)	9 940	10 076	10 051	10 007	9 755	9 294	- 1,33 %
Subventions, participations État, collectivités, autres org.	2 550	1 971	1 665	2 195	1 908	2 476	- 0,59 %
Etat - péréquation et compensations fiscales	2 533	2 721	2 838	2 470	2 363	2 252	- 2,33 %

Source : données des comptes de gestion (2014)

### 2.3. L'ANALYSE DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT

La comparaison ci-dessous présentée dans le tableau n° 9 des dépenses courantes de la commune de Grasse avec celles des communes de sa strate démographique (de 50 000 à 100 000 habitants) montre que si le poste « charges de personnel » est en retrait, le poste « charges financières » atteint près du double du niveau de la strate (7 % contre 3,6 %) :

Tableau n° (9) : Structure des dépenses courantes

En milliers d'euros	2010	2011	2012	2013	2014	Structure moyenne Grasse	Structure moyenne nationale des communes de 50 000 à 100 000 habitants
Charges à caractère général	12 031	12 070	12 089	12 156	12 642	20,5%	23,2 %
+ Charges de personnel	30 896	31 455	31 911	32 719	33 741	54,0%	58,3 %
+ Subventions de fonctionnement	7 434	7 506	7 008	7 224	7 486	12,3%	10,9 %
+ Autres charges de gestion	3 774	3 596	3 639	3 673	3 693	6,2%	4,0 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	2 479	5 126	4 458	4 532	4 310	7,0%	3,6 %
<b>= Charges courantes</b>	<b>56 613</b>	<b>59 752</b>	<b>59 105</b>	<b>60 304</b>	<b>61 873</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0 %</b>
Charges de personnel / charges courantes	54,6 %	52,6 %	54,0 %	54,3 %	54,5 %		
Strate Charges de personnel / charges courantes	57,8 %	58,0 %	58,0 %	58,2 %	59,4 %		
Intérêts et pertes de change / charges courantes	4,4 %	8,6 %	7,5 %	7,5 %	7,0 %		
Strate Intérêts et pertes de change / charges courantes	3,4 %	3,6 %	3,7 %	3,8 %	3,6 %		

Source : données des comptes de gestion après retraitement des subventions de fonctionnement<sup>28</sup> et pour le référentiel, de la direction générale des collectivités locales.

#### 2.3.1. Les charges de personnel

Les charges de personnel représentent le poste majeur des dépenses de fonctionnement de la commune (54,5 %). Aussi, même si elles sont faibles, ses variations ont un impact sur la capacité d'autofinancement de la commune. Ainsi, une évolution annuelle moyenne limitée à + 1,9 % par an entre 2009 et 2014 fait progresser la masse salariale de 3 M€. Néanmoins, cette relative maîtrise doit être nuancée [cf. le tableau n° 10], d'une part, par l'évolution du coût moyen par équivalent-temps plein plus forte ces deux dernières années<sup>29</sup> (+ 1,0 % et + 2,4 %) et, d'autre part, par le fait que, malgré la suppression de 38,75 équivalents temps plein transférés à la communauté d'agglomération, la commune a accru ses effectifs de 29 équivalents temps plein.

<sup>28</sup> Les modalités du retraitement sont expliquées au paragraphe 2.3.3.

<sup>29</sup> Dont la moitié des dépenses proviennent de l'augmentation des charges patronales.

*Tableau n° (10) : Evolution moyenne des charges de personnel, du nombre d'équivalents temps-plein et des coûts unitaires de 2019 à 2014*

Indicateurs	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Charges de personnel (en milliers €)	30 761	30 896	31 455	31 911	32 719	33 741	1,9 %
Evolution annuelle		0,4 %	1,8 %	1,5 %	2,5 %	3,1 %	
ETP au 31/12	821,8	824,3	838,5	838,6	863,9	850,7	+ 0,7 %
Coût en €	36 591	37 537	37 832	38 053	38 435	39 355	+ 1,5 %
Evolution annuelle		2,6 %	0,8 %	0,6 %	1,0 %	2,4 %	

Source : données des comptes de gestion et de la commune (2014) après neutralisation de l'impact sur les comptes des charges liées au transfert de compétences à l'agglomération.

La commune explique que des services nouveaux ont été créés, justifiant des créations de postes dans les services « régie du cinéma, gestion urbaine de proximité (GUP), agenda 21, cellule établissements recevant du public (ERP), cellule coordination des manifestations, service prévention des risques, reprise de trois agences postales, fourrière automobile, mise en place du pool de véhicules, économiseur de flux, marketing territorial, le nouveau stade de Plascassier ou encore la mise en place des nouveaux rythmes scolaires ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué, d'une part, que la commune n'avait pas la maîtrise de facteurs qui déterminent, pour plus du tiers, l'augmentation des charges de personnel, notamment l'évolution de la valeur du point d'indice, le taux des cotisations patronales, le SMIC et les reclassements indiciaires des agents de catégories B et C en 2014 et 2015 et, d'autre part, que les recrutements supplémentaires avaient concerné, en 2014, la mise en place des activités périscolaires et la sécurité publique en centre-ville. La commune indique toutefois avoir pris des mesures correctives en ne pourvoyant pas 30 postes devenus vacants<sup>30</sup> à la suite notamment des départs à la retraite de 23 agents, de sorte qu'en 2015 les effectifs en équivalents temps plein étaient inférieurs à ceux de 2014.

Par statut et par catégorie, la répartition des effectifs montre que la municipalité a fait reposer l'encadrement de ses services pour un tiers sur des agents contractuels.

*Tableau n° (11) : Structure de la gouvernance des services municipaux par statut de 2009 à 2015*

En structure	01/01/2009	01/01/2010	01/01/2011	01/01/2012	01/01/2013	01/01/2014	Prév. 2015
Personnel titulaire catégorie A et B	64 %	66 %	64 %	69 %	69 %	71 %	70 %
Personnel non titulaire catégorie A et B	36 %	34 %	36 %	31 %	31 %	29 %	30 %

Source : commune de Grasse.

Dans son rapport d'observations définitives sur la gestion de la ville de Grasse sur la période 1999 à 2003, la chambre avait déjà relevé « le nombre de contractuels remplaçants élevé au regard des effectifs » et rappelé que « la réglementation n'autorise le remplacement des titulaires que pour des périodes limitées, jusqu'au retour ou au recrutement de fonctionnaires territoriaux, qui ont vocation à occuper en priorité les emplois communaux ». Dans sa réponse au rapport définitif de la chambre du 4 novembre 2005, le maire avait indiqué que la commune réfléchissait en la matière à une procédure « plus économe des deniers publics ».

<sup>30</sup> 7 agents ont été transférés vers l'intercommunalité.

### 2.3.2. Les charges à caractère général

Les charges à caractère général sont contenues entre 2010 à 2013 mais ont fortement augmenté en 2014 (+ 4 % par rapport à 2013), comme l'indique le tableau n° 12 ci-après.

*Tableau n° (12) : Évolution moyenne des charges à caractère général de la ville de Grasse de 2009 à 2014*

En milliers €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	11 486	12 031	12 070	12 089	12 156	12 642	1,9 %
Evolution annuelle		4,7 %	0,3 %	0,2 %	0,6 %	4,0 %	

Source : données des comptes de gestion et de la commune (2014).

Comme le montre le tableau n° 13, les dix postes les plus importants du chapitre budgétaire des charges générales couvrent 67 % des dépenses de ce chapitre. La progression est plus particulièrement marquée pour le poste « eau et assainissement<sup>31</sup> » (+ 20,6 % en variation annuelle moyenne) ; elle est due à des hausses tarifaires de l'eau et de l'assainissement mais également à de grosses fuites d'eau ; le poste « énergie – électricité » (+ 5,4 %) a également supporté des hausses tarifaires et le poste « entretien de bâtiments » a pris en charge de grosses réparations comme celle de l'escalier roulant du palais des congrès ou bien encore la mise aux normes des installations dédiées à la petite enfance.

*Tableau n° (13): Part et évolution des dix postes majeurs des charges à caractère général (en milliers €)*

Cpte	en milliers €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
<b>011</b>	<b>Charges à caractère général</b>	<b>12 109</b>	<b>12 031</b>	<b>12 070</b>	<b>12 089</b>	<b>12 156</b>	<b>12 642</b>	
611	Contrats de prestations de services	1 817	1 280	1 323	1 447	1 486	2 040	2,3 %
60612	Énergie - électricité	1 403	1 567	1 609	1 585	1 702	1 822	5,4 %
61523	Entretien de voies et réseaux	1 048	1 050	1 139	951	994	832	- 4,5 %
60632	Fournitures de petit équipement	719	841	844	800	907	738	0,5 %
6132	Locations immobilières	669	668	635	679	615	649	- 0,6 %
61522	Entretien de bâtiments	416	349	341	393	407	520	4,6 %
60611	Eau et assainissement	198	218	253	292	487	504	20,6 %
6156	Maintenance	369	367	338	479	299	469	4,9 %
6232	Fêtes et cérémonies	539	545	626	433	525	436	- 4,1 %
63512	Taxes foncières	338	341	349	356	388	403	3,6 %
<b>% 10 postes majeurs / chapitre 011</b>		<b>62 %</b>	<b>60 %</b>	<b>62 %</b>	<b>61 %</b>	<b>64 %</b>	<b>67 %</b>	

Source : commune de Grasse sans neutralisation des transferts de compétences à l'agglomération.

Enfin, le poste « contrats de prestations de services », qui a progressé de + 2,3 % par an en moyenne sur la période, a enregistré en 2014 les premières échéances du contrat de partenariat public-privé d'éclairage public, qui s'élèvent à 600 000 € par an.

<sup>31</sup> Il s'agit des fournitures d'eau et d'assainissement imputées au budget principal pour le fonctionnement de ses services.

### 2.3.3. Les subventions de fonctionnement versées

Ce poste de dépenses présente une baisse apparente de 2,4 % par an en moyenne durant la période 2009 – 2014. Cependant la chambre a constaté que les subventions versées au titre des interventions économiques aux sociétés d'économie mixte, qui constituent, selon les préconisations de l'instruction budgétaire et comptable M 14, des subventions exceptionnelles, y avaient été imputées à tort. Après correction<sup>32</sup> de cette imputation erronée, il apparaît que les subventions de fonctionnement versées par la commune ont en réalité progressé de 0,7% par an en moyenne au cours de la période examinée et qu'elles n'ont donc pas fait l'objet d'un effort de maîtrise particulier. La progression constatée est principalement imputable au secteur associatif qui, comme le montre le tableau n° 14 ci-dessous, a bénéficié de subventions en augmentation de près + 0,9 % par an en moyenne au cours de la période 2009 – 2014.

*Tableau n° (14) : Répartition des subventions de fonctionnement versées par nature de 2009 à 2014 (en milliers €).*

En milliers €		2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement		7 231	7 434	7 506	7 008	7 224	7 486	0,7 %
Evolution annuelle			2,8 %	1,0 %	- 6,6%	3,1 %	3,6 %	
65735	Subv. org pub grp col	5						
65736 1	Subv. caisse des écoles	35	55	65	60	60	60	11,4 %
65736 2	Subvention CCAS	3 150	3 200	3 200	2 800	2 800	3 200	0,3 %
<b>Sous total secteur public</b>		<b>3 190</b>	<b>3 255</b>	<b>3 265</b>	<b>2 860</b>	<b>2 860</b>	<b>3 260</b>	0,4 %
6574	Subv. assoc./org droit privé	4 041	4 179	4 241	4 148	4 361	4 226	0,9 %
<b>Sous total secteur privé</b>		<b>4 041</b>	<b>4 179</b>	<b>4 241</b>	<b>4 148</b>	<b>4 361</b>	<b>4 226</b>	0,9 %

Source : données des comptes de gestion et de la commune (2014) après retraitement des subventions de fonctionnement et des subventions exceptionnelles

Si la subvention allouée au centre communal d'action sociale de la ville (CCAS) a retrouvé en 2014 son niveau initial de 2011, celles allouées en 2012 et 2013 ont contraint le CCAS à puiser dans son fonds de roulement et surtout contribué à rendre déficitaires ses résultats au titre de ces deux exercices.

### 2.4. L'EPARGNE BRUTE ET L'EPARGNE NETTE

Comme le résume le tableau n° 15 ci-dessous, la progression des charges de gestion est supérieure à l'évolution des produits de gestion, ce qui a conduit à une réduction de l'excédent brut de fonctionnement<sup>33</sup> de 1 % par an sur la période.

*Tableau n° (15) : L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement*

En milliers d'euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	28 983	30 372	31 991	32 441	33 009	33 520	3,0 %
+ Ressources d'exploitation	2 032	2 268	2 257	2 388	2 892	2 622	5,2 %
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>31 015</b>	<b>32 639</b>	<b>34 249</b>	<b>34 829</b>	<b>35 901</b>	<b>36 142</b>	3,1 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	15 023	14 768	14 554	14 673	14 027	14 022	- 1,4 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	15 754	15 751	15 903	15 879	15 793	15 952	0,2 %

<sup>32</sup> Les subventions de fonctionnement octroyées à titre exceptionnel ne figurent pas au compte 657 mais au compte 674, subventions de fonctionnement exceptionnelles. C'est le cas des subventions versées au titre des interventions économiques à la société d'économie mixte Grasse Développement.

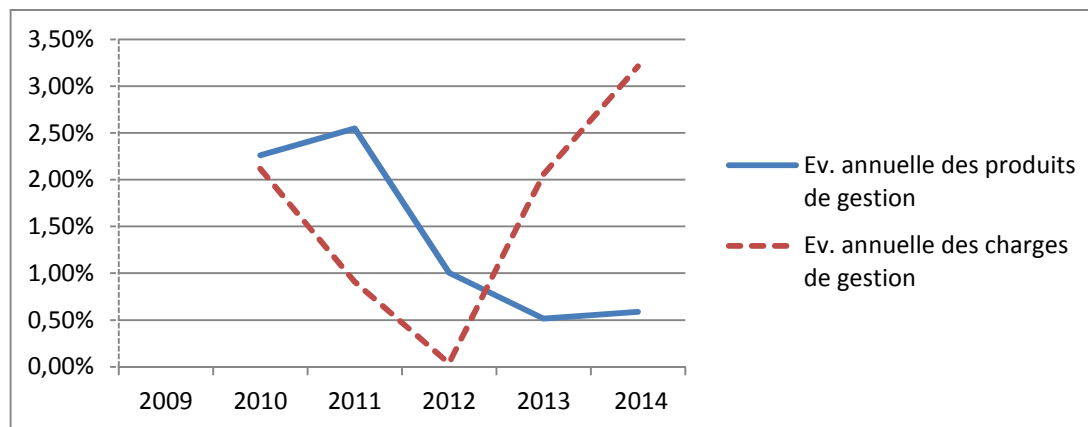
<sup>33</sup> L'épargne de gestion ou excédent brut de fonctionnement est la ressource que la commune tire de son cycle d'exploitation.

En milliers d'euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>30 777</b>	<b>30 519</b>	<b>30 458</b>	<b>30 551</b>	<b>29 820</b>	<b>29 974</b>	- 0,5 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	263	300	370	348	345	339	5,2 %
<b>= Produits de gestion (a+b+c = A)</b>	<b>62 055</b>	<b>63 458</b>	<b>65 076</b>	<b>65 729</b>	<b>66 067</b>	<b>66 455</b>	1,4 %
<i>Ev. annuelle des produits de gestion</i>		2,26 %	2,55 %	1,00 %	0,51 %	0,59 %	
Charges à caractère général	11 486	12 031	12 070	12 089	12 156	12 642	1,9 %
+ Charges de personnel	30 761	30 896	31 455	31 911	32 719	33 741	1,9 %
+ Subventions de fonctionnement	7 231	7 434	7 506	7 008	7 224	7 486	0,7 %
+ Autres charges de gestion	3 535	3 774	3 596	3 639	3 673	3 693	0,9 %
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>53 013</b>	<b>54 135</b>	<b>54 627</b>	<b>54 647</b>	<b>55 772</b>	<b>57 563</b>	1,7 %
<i>Evolution annuelle des charges de gestion</i>		2,12 %	0,91 %	0,04 %	2,06 %	3,21 %	
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>9 042</b>	<b>9 324</b>	<b>10 449</b>	<b>11 082</b>	<b>10 295</b>	<b>8 892</b>	- 0,3 %
Impact des transferts de compétences à la CAPG <sup>34</sup>	329	58	58	-147			
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>9 371</b>	<b>9 382</b>	<b>10 508</b>	<b>10 935</b>	<b>10 295</b>	<b>8 892</b>	- 1,0 %
<i>Ev. annuelle excédent brut de fonction</i>		0,12 %	11,98 %	4,08 %	- 5,86 %	-13,6 %	

Source : données des comptes de gestion après retraitement des subventions de fonctionnement et de l'impact des compétences transférées dans le budget de la commune.

L'excédent brut de fonctionnement reste positif sur la période mais décroît progressivement depuis 2013. Le graphique n° 16, qui retrace l'évolution annuelle en pourcentage des produits et des charges de gestion, et le tableau n° 17, relatif à l'évolution en valeur de cet excédent sur la période, mettent en évidence la césure intervenue en 2013.

Tableau n° (16): Evolution annuelle en pourcentages des produits et des charges de gestion entre 2009 et 2014



Source : données des comptes de gestion après retraitement des subventions et l'impact des transferts.

<sup>34</sup> Il s'agit de neutraliser les transferts de charges et de ressources liés aux transferts de compétences à la communauté d'agglomération, afin de procéder à une analyse financière à périmètre constant. Cette neutralisation a pour effet de majorer l'excédent brut de fonctionnement pour les exercices 2009 à 2011 et de le minorer pour l'exercice 2012.

*Tableau n° (17) : Evolution de l'excédent brut de fonctionnement de 2009 à 2014*

En milliers d'euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>9 371</b>	<b>9 382</b>	<b>10 508</b>	<b>10 935</b>	<b>10 295</b>	<b>8 892</b>	<b>- 1,0 %</b>
Produits de gestion	62 055	63 458	65 076	65 729	66 067	66 455	1,4 %
<i>Excédent brut de fonctionnement / Produits de gestion</i>	<i>15,1 %</i>	<i>14,8 %</i>	<i>16,1 %</i>	<i>16,6 %</i>	<i>15,6 %</i>	<i>13,4 %</i>	

Source : données des comptes de gestion (ANAFI) et de la commune (2014) après retraitement subventions et transferts.

Jusqu'en 2012, le ratio « excédent brut de fonctionnement » sur « produits de gestion » a connu une croissance régulière, pour atteindre cette année-là un maximum de 16,6 %. Ce ratio n'était plus que de 13,4 % en fin de période. Les juridictions financières considèrent que la préservation des marges financières d'une collectivité nécessite qu'il ne soit pas inférieur à 18 %. Dans le cas de la commune de Grasse, il se situe donc à un niveau insuffisant, d'autant plus que la commune est fortement endettée.

Jusqu'en 2013, l'excédent permettait de couvrir la charge de la dette (capital et intérêts). Ce n'était plus le cas en 2014, la charge de la dette ayant augmenté de 2,2 M€, comme l'indique le tableau n° 18 ci-dessous.

*Tableau n° (18) : Évolution des annuités des emprunts de 2009 à 2014*

En milliers d'euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Annuité en capital de la dette	3 427	4 253	4 546	4 643	4 992	7 394	16,6 %
Charges d'intérêt et pertes de change	2 438	2 479	5 126	4 458	4 532	4 310	12,1 %
<b>Total des annuités (capital et intérêts)</b>	<b>5 866</b>	<b>6 732</b>	<b>9 672</b>	<b>9 101</b>	<b>9 524</b>	<b>11 704</b>	<b>14,8 %</b>

Source : données des comptes de gestion après retraitement des écritures de contrats à long terme avec options de tirage et de remboursement temporaire d'un prêt<sup>35</sup>.

L'épargne brute ou capacité d'autofinancement brute (CAF brute<sup>36</sup>) dégagée par la section de fonctionnement doit permettre de couvrir l'annuité en capital de la dette et tout ou partie des dépenses d'investissement. Elle mesure l'aisance de la section de fonctionnement et la capacité de la collectivité à se désendetter et à investir.

Selon les juridictions financières, cette capacité est suffisante lorsque le ratio « capacité d'autofinancement brute » sur « produits de gestion » n'est pas inférieur à 15 %. Comme l'indique le tableau n° 19 ci-après, la réduction progressive de ce ratio caractérise le manque d'aisance financière de la commune de Grasse. Il s'est établi à 6,7 % en 2014<sup>37</sup> et n'a jamais été supérieur à 10 % au cours de la période contrôlée.

<sup>35</sup> Les emprunts temporairement remboursés ou les crédits à long terme avec options de tirage combinent des opérations réelles, non budgétaires et enregistrées uniquement par le comptable. Ces opérations cristallisent comme des nouveaux prêts des opérations qui ne sont que de simples opérations de trésorerie, induisant à tort un montant des capitaux remboursés et des emprunts nouveaux ; le retraitement vise à rétablir une capacité d'autofinancement nette conforme à la réalité.

<sup>36</sup> La capacité d'autofinancement brute est la capacité financière de la collectivité incluant la charge d'intérêts, les subventions exceptionnelles, les autres produits et charges exceptionnels pour financer l'annuité de la dette et l'investissement.

<sup>37</sup> Les juridictions financières estiment que le seuil d'alerte se situe entre 7 % et 8 %.



Tableau n° (19) : Variation de l'indicateur d'aisance financière

En milliers d'€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenn e
CAF brute	5 891	6 259	5 026	5 505	5 131	4 462	- 5,4 %
Produits de gestion	62 055	63 458	65 076	65 729	66 067	66 455	1,4 %
<b>CAF brute/produits de gestion</b>	<b>9,5 %</b>	<b>9,9 %</b>	<b>7,7 %</b>	<b>8,4 %</b>	<b>7,8 %</b>	<b>6,7 %</b>	

Source : données des comptes de gestion (ANAFI) et de la commune (2014) après retraitement des subventions exceptionnelles et de l'impact des transferts de compétences à la communauté d'agglomération dans le budget de la commune

La trésorerie nette<sup>38</sup> ne représente en moyenne sur cette même période que moins de 5 jours de charges de gestion courante.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'il s'était fixé comme objectif de travailler en trésorerie zéro pour ne pas se trouver à la tête d'excédents de trésorerie qui ne seraient pas rémunérés. C'est la raison pour laquelle la commune a mis en place des lignes de trésorerie et des contrats de crédits à long terme avec options de tirage pour faire face à ses besoins ponctuels de trésorerie.

En conclusion, durant la période 2009 – 2014, la situation financière de la commune de Grasse s'est dégradée du fait d'une réduction annuelle moyenne de 1 % de l'excédent brut de fonctionnement consécutive à l'évolution divergente des charges de gestion (+ 1,7 % par an) et des produits de gestion (+ 1,4 % par an).

## 2.5. LES DEPENSES D'EQUIPEMENT, LEUR FINANCEMENT ET LE NIVEAU D'ENDETTEMENT

L'épargne nette ou capacité d'autofinancement nette représente le solde disponible une fois payées les charges de fonctionnement et assuré le remboursement de l'annuité en capital de la dette ; il s'agit de l'autofinancement réellement disponible pour financer les dépenses d'équipement.

Depuis 1999, les dépenses d'investissement de la commune ont évolué, alternant des périodes de progression et de repli. A cet égard, si l'investissement a fortement progressé entre 2009 et 2013, son niveau est resté inférieur à celui de la période précédente :

- Période 1999 – 2003 : 6,4 M€ à 13,8 M€ par an,
- Période 2004 – 2008 : 19,2 M€ à 23 M€ par an,
- Période 2009 – 2013 : 7,2 M€ à 16,4 M€ par an.

Néanmoins, comme l'indique les tableaux n° 20 et 21 ci-après, le recours à l'emprunt et la dégradation du niveau des charges d'intérêts, notamment depuis 2011, ont détérioré la capacité d'autofinancement (CAF) nette ou épargne nette de la commune au point qu'en 2014, celle-ci est devenue négative (- 2,9 M€). Cete dégradation n'a pas pour autant entraîné un fléchissement du rythme des dépenses d'équipement, qui ont progressé de 10,8 % par an en moyenne au cours de la période examinée.

<sup>38</sup> Incluant le financement des dépenses courantes et l'encours fournisseurs et les créances en cours.

Tableau n° (20) : Evolution la capacité d'autofinancement nette 2009 à 2014

En milliers €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>9 371</b>	<b>9 382</b>	<b>10 508</b>	<b>10 935</b>	<b>10 295</b>	<b>8 892</b>	- 1,0 %
- Charges d'intérêt et pertes de change	2 438	2 479	5 126	4 458	4 532	4 310	12,1 %
+ Autres produits financiers	8	6	362	170	161	156	
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	1 223	852	850	850	348	70	
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	173	201	132	-292	-444	-206	
<b>= CAF brute</b>	<b>5 891</b>	<b>6 259</b>	<b>5 026</b>	<b>5 505</b>	<b>5 131</b>	<b>4 462</b>	- 5,4 %
Annuité en capital de la dette	3 427	4 253	4 546	4 643	4 992	7 394	
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>2 463</b>	<b>2 006</b>	<b>480</b>	<b>862</b>	<b>139</b>	<b>-2 932</b>	

Source : données des comptes de gestion après retraitement des subventions, de l'impact des transferts, des contrats de crédit à long terme avec option de tirage et du remboursement temporaire de prêt.

Tableau n° (21) : Les dépenses d'investissements et leur couverture par l'emprunt de 2009 à 2014

Montant à millions d'€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation annuelle moyenne
Dépenses d'équipement et subventions versées	7,25	6,40	7,76	10,54	16,41	12,13	<b>10,8%</b>
Emprunts nouveaux souscrits	0,0	0,5	4,5	6,0	11,8	11,0	NS
<b>Emprunt / Dépenses d'équipement</b>	<b>0,0%</b>	<b>7,8%</b>	<b>58,0%</b>	<b>56,9%</b>	<b>71,9%</b>	<b>90,7%</b>	
Encours de dette (budget principal et budgets annexes)	82,02	77,56	76,81	77,69	84,05	87,35	<b>3,0%</b>
Capacité de désendettement en années	13,9	12,4	15,3	14,1	16,4	19,6	

Source : données des comptes de gestion après retraitement des contrats de prêts à long terme avec options de tirage. NB : l'encours de dette 2014 ne prend pas en compte les emprunts souscrits en fin d'année 2014 dans le cadre du contrat de partenariat « rénovation, gestion et exploitation des installations d'éclairage public », portant sur la tranche 1, soit 4,832 M€ (à taux fixe 3,92 % et 4,02 %).

Parmi les équipements réalisés, le renouvellement urbain, projet fort de la commune, a mobilisé près d'un quart du budget d'investissement<sup>39</sup>. Parmi les autres projets, ont été réalisés, sur la période, l'achèvement de l'aménagement du musée international de la parfumerie pour 2,3 M€ (équipement transféré à l'agglomération), la restructuration du centre patrimonial Antoine Maure pour 3,2 M€, l'aménagement d'une structure multi-accueil pour un coût de 0,6 M€ et dernièrement la construction de la tribune du stade de la Paoute pour un montant de 4,3 M€. La collectivité a également procédé au reprofilage et à la mise en sécurité d'une partie de sa voirie, au renouvellement des chaudières des bâtiments communaux, à des travaux dans les bâtiments scolaires, administratifs et techniques, dont des désamiantages, et à l'acquisition de matériels tant informatiques que techniques.

<sup>39</sup> 22 % soit 13,5 M€ sur 60,7 M€ sur la période 2009- 2014.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que les exercices 2012 et 2013 avaient enregistré des investissements exceptionnels pour respectivement 5,013 M€ et 6,371 M€, qui n'ont pas de caractère répétitif, notamment et plus particulièrement au titre du désamiantage des bâtiments communaux, de la mise en sécurité des sites à risques (écroulement de falaise), de la création d'un accueil de nuit dans les bâtiments sociaux et de la réfection d'un collecteur d'eaux pluviales à la suite de fortes intempéries. Elle a précisé que ces opérations indispensables n'avaient pas été prévues. Elle a ajouté enfin que le financement des nouveaux investissements associeraient l'emprunt et des cessions d'actifs de manière à réduire le ratio « emprunts » sur « dépenses d'investissements ».

En conclusion, il apparaît que :

- Sur la période 2009 – 2014, la commune de Grasse a réalisé 60,8 M€ de dépenses d'investissement<sup>40</sup>, soit une progression moyenne de + 10,8 % par an ; il est à noter surtout que, depuis 2012, malgré l'impact négatif des emprunts et des produits structurés, le volume de ces dépenses d'investissement a été maintenu à 10 M€ par an.
- La part des emprunts nouveaux n'a cessé de croître pour représenter 90,7 % des investissements en 2014, ce qui peut être considéré comme excessif, alors qu'en 2009, la commune n'avait pas eu recours à de nouveaux emprunts. Ce choix de recours massif à l'emprunt est d'autant plus lourd de conséquences que la commune de Grasse était déjà endettée à hauteur de 1 544 € par habitant en 2009, soit un niveau supérieur de près d'un tiers à celui des communes de la strate de 50 000 à 100 000 habitants (1 183 € par habitant). Fin 2014, malgré un accroissement de la population grassoise qui en amortit les effets<sup>41</sup>, l'endettement par habitant atteignait 1 693 €.
- La dette de la commune est passée de 82 M€ au 31 décembre 2009 à 92,1 M€ au 31 décembre 2014<sup>42</sup> ; il convient cependant de relever que les engagements pris en août 2014 sur une deuxième tranche du contrat de partenariat public-privé d'éclairage public ont été imputés sur l'exercice 2015 pour 2,5 M€, de sorte que la dette de la commune s'établissait en réalité à 94,6 M€ fin 2014, ce qui induit un endettement supplémentaire de 48 € par habitant.
- La capacité de désendettement de la commune, qui mesure le nombre d'années qu'il lui faudrait pour rembourser l'encours total de sa dette si elle y consacrait entièrement le montant de son autofinancement brut, est passée de 13,9 années en 2009 à 19,6 années en 2014. Les juridictions financières considèrent qu'au-delà d'une capacité de 12 ans, le surendettement est avéré.

Enfin, en termes de remboursement des emprunts, la commune de Grasse est engagée jusqu'en 2036<sup>43</sup> et va faire face, entre 2015 et 2018, à un remboursement soutenu de capital (jusqu'à 7,5 M€ par an), ce qui constitue sur cette période un effort supplémentaire. Il convient d'ajouter que cet effort ne tient pas compte de l'impact de la modification du mode d'amortissement intervenue fin 2015 sur l'un des emprunts renégociés, reportant progressivement l'amortissement du capital sur la période restant due<sup>44</sup> de 0,4 M€ supplémentaire.

---

<sup>40</sup> Dépenses d'équipement et subventions d'investissement.

<sup>41</sup> Sur une base de population constante (valeur 2009) la part par habitant aurait été de 1 797 €.

<sup>42</sup> Ce montant inclus la première tranche du contrat de partenariat public-privé (87,35 M€ + 4,8 M€) souscrite en fin d'année 2014 mais non comptabilisée en 2014 par l'ordonnateur

<sup>43</sup> Etats d'extinction et de répartition de la dette tirés du logiciel Finances active.

<sup>44</sup> L'augmentation de l'amortissement par rapport au tableau initial est, sur la période 2016-2019, de 0,4 M€.

De plus, la dégradation résultant de l'évolution divergente des charges et des produits de gestion déjà évoquée, ainsi que la forte croissance des charges d'intérêts de la dette (+ 12,1 % par an en moyenne), réduisent la capacité de la commune (- 5,4 % en variation annuelle moyenne) à financer l'annuité en capital de sa dette et ses dépenses d'investissement sans recourir à des recettes propres d'investissement (cessions d'actifs) ou des subventions d'équipement reçues. Ainsi, le ratio d'aisance financière précité, qui, selon les juridictions financières, ne devrait pas être inférieur à 15 %, est tombé en 2014 à 6,7 % des produits de gestion (soit 4,5 M€), ce qui ne permet plus à la collectivité de faire face au remboursement en capital de l'annuité de sa dette (7,4 M€).

**Recommandation n° 1 : d'une part, restaurer rapidement la capacité d'autofinancement en mettant en œuvre des actions significatives en matière d'optimisation de l'organisation des services, de réduction de certaines charges de fonctionnement, d'accroissement des recettes d'exploitation et, d'autre part, réduire le volume des investissements.**

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle était sur le point d'engager des actions de nature à lui permettre d'atteindre le premier de ces deux objectifs : sur les recettes, par la politique tarifaire en matière de taxe de séjour, de locations de salles, de redevances d'occupation du domaine public, de loyers de conciergeries, et par la politique fiscale avec l'application dès 2016 de la majoration du taux de la taxe d'habitation pour les résidences secondaires ; sur les charges, par des mesures de réorganisation et de mutualisation des services dont la commune a indiqué qu'elles seraient opérationnelles au second semestre 2016.

### **3. L'ETAT DE LA DETTE**

Depuis les lois de décentralisation de 1982, les collectivités territoriales recourent librement à l'emprunt et aux instruments financiers (contrats d'échange de taux aussi appelés « *swaps* » ou « contre-*swaps* »<sup>45</sup>). En contrepartie d'une prise de risque financier, les collectivités ont pu bénéficier durant les premières années de taux bonifiés par rapport aux taux du marché. Une part croissante de l'endettement des collectivités a ainsi été contractée sous la forme d'emprunts structurés présentant un risque.

Il n'existe pas de définition légale ou réglementaire des emprunts structurés. Cependant la Cour des comptes<sup>46</sup> les définit comme des produits qui « intègre[nt] dans un seul et même contrat un emprunt et un ou plusieurs produits dérivés, sous la forme le plus souvent d'une vente d'option(s) par l'emprunteur ».

L'asymétrie d'information entre les collectivités territoriales et les établissements financiers induite par l'apparition de produits structurés, alliée à la crise financière qui a affecté l'ensemble de l'économie, ont conduit à l'élaboration en 2010 d'une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales. Les instructions budgétaires ont imposé une présentation retracée en annexe des comptes administratifs, détaillée et fidèle de la situation globale de l'endettement de chaque collectivité, et un compte rendu régulier aux conseils municipaux de l'exercice de la délégation qu'ils ont donnée au maire. Devant les difficultés des collectivités locales, la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires ainsi que le décret n° 2014-984 du 28 août 2014 relatif à l'encadrement des conditions d'emprunt des collectivités territoriales ont restreint les possibilités de recours à de tels produits structurés. Néanmoins, les collectivités ayant souscrit des emprunts structurés ont continué à en subir les effets. C'est le cas de la commune de Grasse.

---

<sup>45</sup> Le contre-*swap* est un contrat d'échange de taux utilisé pour couvrir un premier contrat d'échange de taux dit *swap*.

<sup>46</sup> Cour des comptes, *Les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt*, rapport public annuel 2009, p. 253 s.

Les emprunts de toute nature sont répertoriés en fonction de deux critères de risque complémentaires : l'indice sous-jacent, noté de 1 à 5, et la structure de l'emprunt, classée de A à E (cf. le tableau n° 22 ci-dessous). Ainsi, les emprunts de la charte évoquée ci-dessus sont tous classés sous la forme de coordonnées (ex. 1A ou 4B) ; les emprunts n'entrant dans aucune des catégories, à plus fort risque, sont classés « hors charte » ou encore « 6F ».

*Tableau n° (22) : Tableau des risques et de classement des emprunts en indice(s) sous-jacent(s) et de structures*

	Indices sous-jacents		Structures
1	Indices zone euro	A	Taux simple. Taux variable simple. Echange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Echange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel)
2	Indices inflation française ou zone euro, ou écart entre ces indices	B	Barrière simple, Pas d'effet de levier
3	Ecart d'indices zone euro	C	Option d'échange (swaption)
4	Indices hors zone euro. Ecart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro	D	Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé
5	Ecart d'indices hors zone euro	E	Multiplicateur jusqu'à 5
	Hors charte		Hors charte

*Source : charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales (troisième engagement), circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.*

Dans ce cadre, un emprunt est dit structuré :

- s'il comporte une formule conditionnelle induisant une alternative : si la condition est réalisée, alors le taux appliqué sera le suivant ; dans le cas contraire, un taux différent sera appliqué,
- ou bien, s'il est couvert par un ou plusieurs contrats d'échanges de taux structurés comportant une formule conditionnelle ; ces contrats de couverture peuvent être de premier niveau (« swap ») ou bien être de second niveau (« contre-swap ») ; ils ne donnent pas lieu à remboursement d'un capital mais à versement d'un flux d'intérêts.

Sur la période 2009 – 2014, la commune de Grasse a détenu quinze emprunts structurés pour un capital restant dû au 31 décembre 2009 de 51,4 M€<sup>47</sup>.

### **3.1. LE MANAGEMENT DE LA DETTE**

#### **3.1.1. Un cadre d'intervention peu contraignant**

Dès l'année 2000, la commune de Grasse a souscrit un premier emprunt structuré à risque. Par délibération du 22 février 2003, elle a adopté un cadre d'intervention comportant quatre objectifs :

- adopter une politique d'endettement compatible avec les limites financières de la commune,
- réduire le montant des frais financiers payés pour une politique budgétaire donnée,
- assurer la sécurité des financements aussi bien sur le plan budgétaire que de la trésorerie,
- minimiser les risques de marché (risque de taux et de change).

<sup>47</sup> Le capital de ces quinze emprunts était à l'origine de 74,9 M€.

La délibération du 22 février 2003 précisait en outre : « Pour les emprunts à taux fixes, il ne s'agit pas de protéger ceux-ci contre la hausse des taux variables mais au contraire, d'utiliser des produits de marché afin de sensibiliser la dette à taux fixe à la baisse éventuelle des taux ». Elle prévoyait une limitation du recours à des instruments et des indices structurés, qui était toutefois inopérante dans la mesure où, selon la même délibération, le dispositif s'ouvrait à « tous les instruments de marchés dérivés des *swaps* et options de taux » et « aux index communément usités par les marchés financiers ».

Depuis 2010, la commune a adopté un nouveau cadre d'intervention pour la gestion de sa dette. Conformément à la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, les comptes administratifs comportent les annexes sur la répartition de l'encours de la dette<sup>48</sup>. Depuis 2010 également, le rapport sur la gestion de la dette a été systématiquement présenté en conseil municipal.

### **3.1.2. La délégation**

Chaque année depuis 2003, le conseil municipal de la commune renouvelle la délégation donnée au maire pour conclure des contrats de prêt, les résilier ou les modifier, avec ou sans indemnités, en fonction de la fluctuation des taux d'intérêt ou de change. Cette délibération prévoit également que le maire rend compte au conseil municipal de l'usage fait de l'autorisation après la conclusion des opérations précitées conformément aux dispositions de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales<sup>49</sup>.

En premier lieu, les documents mis à disposition de la chambre ne rendent pas compte à l'assemblée délibérante du choix des indices, du niveau de risque particulier que présenterait le contrat ou des difficultés rencontrées.

En second lieu, durant la période au cours de laquelle les produits structurés ont été souscrits, entre 2003 et 2007, aucun rapport de gestion de la dette n'a été présenté au conseil municipal. Le premier rapport sur l'état et l'évolution de la dette n'a été présenté que lors du vote du compte administratif 2010.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait valoir qu'à défaut de rapport structuré strictement conforme aux dispositions de la circulaire du 25 juin 2010 précitée, il avait été mis à disposition du conseil municipal les informations nécessaires à l'exercice de ses contrôles, et notamment la liste exhaustive des arrêtés pris permettant à chaque élu de demander copie des arrêtés qu'il souhaitait examiner et, au cas d'espèce, ceux concernant les opérations financières.

La chambre rappelle que la circulaire précitée se réfère à l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales (3<sup>ème</sup> alinéa), selon lequel, « Le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal » des décisions prises en vertu de la délégation que le conseil municipal lui a donnée. La chambre considère que le fait de laisser aux membres du conseil municipal le soin de demander l'information ne répond pas à cette obligation légale de rendre compte.

---

<sup>48</sup> Circulaire interministérielle NOR IOCB 1015077C du 25 juin 2010.

<sup>49</sup> Cf. les délibérations n° 2003-20 du 22 février 2003, n° 2004-284 du 16 décembre 2004, n° 2005-332 du 15 décembre 2005, n° 302-2006 du 21 décembre 2006, n° 2008-32 du 3 avril 2008, n° 2009-45 du 27 mars 2009, n° 2010-230 du 2 décembre 2010, n° 2011-244 du 1 décembre 2011, n° 2012-242 du 6 décembre 2012, n° 2014-49 du 24 avril 2014.

## 3.2. LA DETTE, SON EVOLUTION ET SA STRUCTURATION

### 3.2.1. Un encours croissant

Dans son précédent rapport d'observations définitives de 2005 relatif à la commune de Grasse, la chambre avait constaté que « la dette consolidée, bien que maîtrisée, s'accroît plus vite que celle du seul budget communal. Comparée aux moyens financiers de la commune, cette dette est forte, le rapport entre l'encours aux recettes réelles de fonctionnement, atteignant le taux élevé de 113 %. Son annuité reste proche du taux limite prudentiel de 20 % des produits de fonctionnement ». En 2014, le ratio « encours » sur « recettes réelles de fonctionnement » était de 125 %.

Comme l'indique le tableau n° 23 ci-dessous, l'encours de la dette du budget principal s'est encore accru en 2014 : il est passé de 76,79 M€ en 2009 à 84,65 M€ en 2014 (soit une hausse de + 10,2 %). L'encours des budgets annexes de l'assainissement et de l'eau potable a certes diminué, mais il ne représente que 3,10 % de l'encours total.

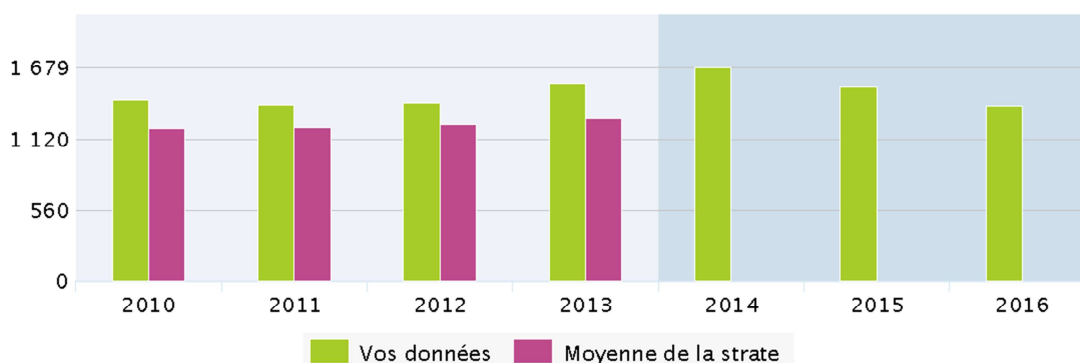
Tableau n° (23) : Encours de dette - budget principal, budgets annexes

Encours de dette	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évol. moyen
Encours de dette (budget principal)	76,79 M€	73,00 M€	72,91 M€	74,23 M€	81,01 M€	84,65 M€	2,0%
Encours de dette (budgets annexes)	5,22 M€	4,56 M€	3,90 M€	3,46 M€	3,04 M€	2,70 M€	-12,4%
Encours total	82,02 M€	77,56 M€	76,81 M€	77,69 M€	84,05 M€	87,35 M€	1,3%

Source : comptes administratifs et fichiers des emprunts transmis par la commune.

En 2014, l'encours de dette par habitant de la commune s'est établi à 1 679 €<sup>50</sup> et se situait à un niveau supérieur à celui des communes de la même strate démographique (1 322 €) comme l'indique le graphique n° 24 ci-dessous.

Tableau n° (24) : Encours de dette en € par habitant comparé de la commune de Grasse et sa strate (budget principal)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Commune de Grasse	1 424 €	1 390 €	1 399 €	1 552 €	1 679 €	1 532 €	1 380 €
Moyenne de la strate	1 209 €	1 213 €	1 238 €	1 282 €	1 322 €		

Source : Finance Active au 4 juin 2015 et alize2 du ministère des finances

Ainsi, la chambre relève que l'encours déjà considéré comme élevé lors du précédent rapport d'observations définitives de 2005, s'est encore accru.

<sup>50</sup> Budget principal.

### 3.2.2. Une évolution du taux moyen de la dette défavorable

La souscription de produits structurés entre 2000 et 2007 a contribué à accroître le taux moyen de la dette de 1,8 point entre 2009 et 2014, comme le montre le tableau n° 25 :

Tableau n° (25) : Evolution de la charge d'intérêts, du taux d'intérêt moyen et par structure de taux 2009 à 2014

Principaux ratios d'alerte (budgets principal et annexes)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évol. moyen
Charge d'intérêts	2,72 M€	2,57 M€	5,13 M€	4,45 M€	4,47 M€	4,45 M€	10,4%
Encours de dette	82,02 M€	77,56 M€	76,81 M€	77,69 M€	80,5 M€	87,35 M€	1,3%
<b>Taux d'intérêt moyen</b>	<b>3,3%</b>	<b>3,3%</b>	<b>6,7%</b>	<b>5,7%</b>	<b>5,3%</b>	<b>5,1%</b>	
Dont à taux fixe ou taux variable	2,6%	3,0%	3,3%	2,9%	2,1%	4,6%	
Dont à taux sur barrière*	4,7%	4,7%	3,6%	4,3%	4,9%	4,9%	
Dont taux hors charte*	4,3%	3,3%	14,4%	10,9%	11,5%	6,8%	

\* Taux à risque sensible

Source : comptes de gestion après intégration des gains et pertes sur swap et remboursement des intérêts de l'emprunt liés au transfert du musée international de la parfumerie (51).

L'on constate que :

- Durant la période 2009 - 2014, la charge d'intérêts a progressé de 10,4 % par an en moyenne alors que l'encours de dette s'est accru de 1,3 % par an en moyenne,
- Jusqu'en 2010, les intérêts des emprunts ont été contenus à 2,8 M€ par an pour un taux moyen de 3,3 %, ce qui a correspondu à des phases où les emprunts structurés étaient, en réalité, encore à taux bonifiés.
- Depuis 2010 et plus particulièrement depuis 2011, les charges et flux d'intérêts se sont brutalement accrus pour atteindre un niveau de 5,13 M€, près de deux fois supérieur à celui de 2009 ; le taux d'intérêt moyen de la dette a fortement augmenté en 2011, année à compter de laquelle il est supérieur à 5 %.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a expliqué que l'évolution ainsi constatée depuis 2011 était principalement due à celle des taux des produits structurés et plus particulièrement à celle des taux de ces produits indexés sur le cours du change euro-franc suisse, en raison de l'appréciation de ce dernier contre l'euro. Depuis lors, la commune s'est attachée à désensibiliser les produits structurés les plus pénalisants par la voie d'un accord transactionnel pour l'un des emprunts (2014) et en recourant au fonds de soutien pour un autre (2015). La commune considère qu'elle a ainsi supprimé le risque lié au cours du change euro-franc suisse.

Par structure de taux, plus particulièrement, l'on constate que les emprunts à taux fixes et variables simples (classés sans risque) se sont bien tenus sur la période 2009 – 2013 (taux moyen compris entre 2,1 % et 3,3 %). L'accroissement constaté en 2014 (taux moyen de 4,6%) n'est que la conséquence de la renégociation d'un contrat de prêt à risque sensible en contrat à taux fixe. A l'inverse, l'amélioration du taux moyen des emprunts « hors charte » ne traduit pas une évolution favorable de ces emprunts à risque sensible mais résulte de la renégociation précitée.

La comparaison de la performance des emprunts structurés et non structurés, dont les résultats sont retracés dans le tableau n° 26, montre que la performance a été meilleure pour l'encours non structuré que pour l'encours structuré.

<sup>51</sup> Ainsi que le remboursement des intérêts pour le Musée international de la parfumerie transféré à la communauté d'agglomération du Pays de Grasse.



Tableau n° (26) : Capital restant dû et intérêts payés en 2009 et 2014 par structure de risque (en milliers d'euros)

Nature de la dette	Année 2009		Année 2014		2009 - 2014
	Capital restant dû au 31/12/2009	Intérêts 2009	Capital restant dû au 31/12/2014	Intérêts 2014	Evolution moyenne annuelle (des intérêts)
I - Dette non structurée	30 625	807	46 806	1 114	6,7%
<b>II - Dette structurée</b>	<b>51 391</b>	<b>1 908</b>	<b>40 539</b>	<b>3 332</b>	<b>11,8%</b>
Dette totale (I + II)	82 016	2 715	87 345	4 446	10,4%

Source : comptes administratifs, contrats de prêt, contrats, commune de Grasse (2014), CRC (2009)

Ainsi, l'augmentation annuelle moyenne des intérêts payés au titre des emprunts non structurés (+ 6,7 % par an) a été près de deux fois moins élevée que celle de l'encours structuré (+ 11,8 % par an), dans un contexte où le capital restant dû des emprunts structurés a baissé (leur part dans l'encours total est passée de 62,7% en 2009 à 46,4 % en 2014) et celui des emprunts non structurés a augmenté.

En 2009, la charge d'intérêts de l'encours structuré représentait 70,3 % du total des intérêts payés par la commune. En 2014, ce taux s'élevait à 74,9 %.

### 3.3. LES PRODUITS STRUCTURES A RISQUE SENSIBLE

#### 3.3.1. Les trois produits structurés les moins performants

Trois des quinze emprunts structurés souscrits par la commune de Grasse ont connu une évolution des charges ou des flux d'intérêts<sup>52</sup> supérieure à 15 % par an en moyenne de 2009 à 2014 :

- Emprunt 322 .....+ 28,8 % par an,
- Swap de l'emprunt 325<sup>53</sup> ..... + 20,2 % par an,
- Contre-swap de l'emprunt 310<sup>54</sup> swape<sup>55</sup> ..... + 17,9 % par an.

#### L'emprunt 322

Initialement, il s'agissait de deux prêts à risque modéré : l'un, de 3 M€ au taux fixe de 4,49 % et à amortissement linéaire, pour une échéance au 1<sup>er</sup> août 2033 et l'autre, de 6,5 M€ à taux variable conditionnel<sup>56</sup>, amortissement progressif de 5 %, pour une échéance au 1<sup>er</sup> août 2018.

Le 1<sup>er</sup> août 2005, un premier reprofilage a fusionné ces deux emprunts en un seul comportant une formule fondée pour partie sur le taux de change dollar-yen<sup>57</sup>. Ce nouvel emprunt, qui a repris le capital restant dû des deux emprunts initiaux, présentait un risque sensible à échéance au 1<sup>er</sup> août 2033.

<sup>52</sup> Ou flux d'intérêts pour les contrats d'échange de taux structurés.

<sup>53</sup> 325 : emprunt avec swap.

<sup>54</sup> 310 : emprunt avec swap et contre-swap.

<sup>55</sup> Emprunt dont le taux est couvert par un contrat d'échange de taux dit swap et/ou contre-swap.

<sup>56</sup> Le taux appliqué était le taux du LIBOR 12 mois en dollars avec une barrière à 6,50 %. Si cette dernière avait été franchie, le taux aurait été l'EURIBOR 12 mois.

<sup>57</sup> Formule de taux : EURIBOR 12 mois – 0,37 % x (106/cours du change dollar / yen).

Le 1<sup>er</sup> août 2006, soit un an après le premier reprofilage, deux phases ont été introduites ainsi qu'un amortissement progressif de 5 % :

- Du 1<sup>er</sup> août 2006 au 1<sup>er</sup> août 2009, un taux bonifié à 2,95 %,
- Du 2 août 2009 au 1<sup>er</sup> août 2033, un taux conditionné par la parité de l'euro contre le franc suisse<sup>58</sup>.

Ce changement de formule de taux maintient un risque sensible. Le capital restant dû au 1<sup>er</sup> août 2012 aurait été de 5,3 M€ avant ce reprofilage. Dans sa réponse à la chambre, la commune a indiqué que l'écart de capital à amortir entre les emprunts quittés et le nouvel emprunt était de 2,1 M€ (5,8 M€ pour les emprunts quittés et 7,9 M€ pour le nouvel emprunt).

Le 1<sup>er</sup> août 2010, un troisième reprofilage a réduit légèrement le taux de variation de la formule et porté l'échéance au 1<sup>er</sup> août 2035. Il s'est donc traduit par un allongement de deux années de la durée de l'emprunt et le maintien d'un risque encore sensible.

Ces dernières années, l'évolution du taux de change euro-franc suisse a directement impacté le taux d'intérêt payé par la collectivité, comme indiqué dans le tableau suivant :

Tableau n° (27) : Evolution de la parité euro-franc suisse depuis 2011 et taux d'intérêt appliqué

Date	Parité	Cotation	Taux d'intérêt
4 juillet 2011	EUR / CHF	1,2318	8,08 %
19 avril 2013		1,2176	11,45 %
4 septembre 2014		1,2055	12,03 %
10 mars 2015		1,0703	19,33 %
17 août 2015 (e)			20,78 %
1 août 2033 (e)			30,32 %

Source : cotation et taux effectivement payé par la commune ; (e) Estimation tableau « Finance Active ».

En juin 2013, la commune a assigné l'établissement bancaire en justice puis suspendu la procédure contentieuse en novembre 2014 pour déposer un dossier au fonds de soutien en avril 2015.

Dans sa réponse à la chambre, la commune a joint l'arrêté du fonds de soutien de février 2016 établissant un financement de 12,4 M€ soit 62,27 % de l'indemnité de remboursements anticipés (19,9 M€) pour un capital restant dû de 7,1 M€. Selon les tableaux d'amortissement transmis par l'ordonnateur, le coût comparé à l'échéance au 1<sup>er</sup> août 2035 serait le suivant :

- Après renégociation et intervention du fonds de soutien 21 659 402,43 €
- Sans renégociation ni intervention du fonds de soutien à<sup>59</sup> 29 185 537,39 €

En conclusion, les étapes successives du reprofilage des deux emprunts initiaux à risque modéré voire faible ont entraîné un risque sensible, fonction de parités monétaires, exposant ainsi la commune à la volatilité des marchés de devises. Outre un nouveau profil d'amortissement, elles ont abouti à un allongement de deux ans de la durée de l'emprunt renégocié. Sur la période 2009 – 2014, la charge d'intérêts a progressé de 28,8 % par an. In fine, la renégociation et la mobilisation du fonds de soutien ont permis de désensibiliser le risque que la commune avait pris en 2005 dans cette opération.

<sup>58</sup> Formule de taux : si le cours de change de l'euro contre le franc suisse est supérieur à 1,43, un taux de 2,95 % s'applique, dans l'autre cas le taux est égal à 2,95 % + 50 % (1,43 / €/CHF).

<sup>59</sup> Tableau transmis par l'ordonnateur, établi par Finance Active sur la base d'un capital restant dû de 7,1 M€ et une estimation du cours de change € / franc suisse inférieur à 1,43.

## Le swap de l'emprunt 325

L'emprunt 325 a accusé une progression annuelle moyenne de la charge et du flux des intérêts du *swap* entre 2009 et 2014 de 20,2 % par an. Classé en risque sensible (3D) car comportant un effet multiplicateur de 2, il a été couvert par un *swap* selon les phases suivantes :

- Une phase de taux fixe à 3,58 % du 1<sup>er</sup> mars 2009 au 29 février 2011,
- Une phase du 1<sup>er</sup> mars 2011 au 29 février 2027 à 3,48 % si l'EURIBOR 12 mois est inférieur à 5,10 %, sinon le taux est l'EURIBOR 12 mois margé à 0,95 %.

Le bilan au 1<sup>er</sup> mars 2015 montre que le taux d'intérêts de l'emprunt est resté bas entre 2010 et 2015 (entre - 0,44 % et + 0,91 % soit 0,1 M€). En revanche, les intérêts payés au titre du *swap* ayant été de 1,27 M€, la commune a subi une perte à due concurrence, directement imputable à ce dernier contrat.

Dans sa réponse à la chambre, la commune a fait valoir que le risque porté par elle avait été réduit dans la mesure où la souscription du *swap* lui avait permis de se désengager d'un produit de pente (classée 3D) pour passer à un produit classé à faible risque (1B). Elle reconnaît toutefois qu'en raison de la baisse des taux, la réduction du risque s'est traduite, en l'espèce et contrairement aux anticipations, par un alourdissement des charges financières.

## Le contre-swap de l'emprunt 310

Ce contrat comportait deux phases :

- Une phase à taux bonifié à 3 % du 3 juillet 2006 au 2 juillet 2008,
- Une phase du 3 juillet 2008 au 1<sup>er</sup> juillet 2018 dont le taux était de 3 % majoré de l'écart de taux de change euro-dollar et euro-franc suisse augmenté de 14,30 %<sup>60</sup>.

En juillet 2013, le taux à l'échéance était de 25,44 % et, en juillet 2014, avant négociation, de 30,34 %. Une simulation de ce contrat à l'échéance du 1<sup>er</sup> juillet 2018 conduisait à un montant de 4,3 M€ de flux d'intérêts<sup>61</sup>, correspondant à des taux compris entre 30,89 % et 37,64 % sur la période restant à courir.

En mai 2013, la commune avait assigné l'établissement financier en justice. S'en sont suivies une médiation judiciaire et la renégociation du contrat en novembre 2014, sur la base du versement d'une soulte de 0,8 M€ correspondant à 50% des intérêts demandés par l'établissement financier, ce qui peut être considéré comme une bonne négociation. Cependant, au regard des taux pratiqués, le nouveau taux fixe de 9 % jusqu'à l'échéance en 2018 est élevé.

Dans sa réponse à la chambre, la commune de Grasse a indiqué qu'elle avait exploré plusieurs solutions pour essayer de régler le problème posé par la présence d'emprunts structurés dans son encours de dette, mais sans succès. La voie contentieuse n'a pu être menée à son terme dès lors que la validation par la loi du taux effectif global intervenue en juillet 2014<sup>62</sup> a privé la commune d'un moyen objectif. La voie du réaménagement s'est heurtée au niveau très élevé des indemnités de remboursements anticipés à payer pour en sortir. La voie transactionnelle, sans ou avec l'aide du fonds de soutien, a permis des réaménagements qui se sont traduits par un allègement des coûts attachés à deux emprunts structurés (310 en 2014 et 322 en 2015). La commune continue à travailler à la désensibilisation de sa dette structurée résiduelle.

<sup>60</sup> Formule :  $\text{taux} = 3\% + \text{Max}(0; \text{EURUSD} - \text{EURCHF} + 14,30\%)$  où EURUSD est la parité euro / dollar et EURCHF la parité euro / franc suisse.

<sup>61</sup> S'agissant d'un contre-swap, il s'agit de flux d'intérêts.

<sup>62</sup> Loi n° 2014-844 du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public

### 3.3.2. La contre-performance des contrats d'échange de taux

S'agissant des contrats en vigueur sur la période en contrôle, il ressort du tableau IV-A 2-7 annexé aux comptes administratifs pour la période 2010 à 2014 que le bilan des contrats d'échange de taux au 31 décembre 2014 affichait une perte cumulée, depuis leur origine, de 4,898 M€<sup>63</sup> qui se décompose en :

- Gains, depuis leurs origines, des contrats en cours au 31 décembre 2010 : + 1,4 M€,
- Pertes enregistrées sur l'année 2011 : - 2,5 M€,
- Pertes enregistrées sur l'année 2012 : - 1,2 M€,
- Pertes enregistrées sur l'année 2013 : - 1,4 M€,
- Pertes enregistrées sur l'année 2014 : - 1,1 M€,
- Pertes, depuis leurs origines, des contrats en cours au 31 décembre 2014 : - 4,9 M€.

Ces pertes sont essentiellement dues au recours à des indices comportant un taux de change euro-franc suisse ou à des indices hors zone euro (libellés en dollar ou en franc suisse<sup>64</sup>). Par ailleurs, l'on constate que six des sept *swaps* ont été réalisés sur des emprunts souscrits à taux fixe ou à taux variable simple ou comportant des franchissements de barrière sans effet de levier (301b, 305b, 308b, 309, 310b, 318), par conséquent, peu risqués.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que le résultat global des *swaps* souscrits de 2003 jusqu'au 31 décembre 2014 serait une perte de 2,33 M€, que la chambre n'a pu vérifier compte tenu de la période examinée. Néanmoins, que l'on examine l'ensemble des contrats d'échange de taux souscrits par la commune ou seulement les contrats en vigueur sur la période 2010 – 2014, le constat d'une perte vient infirmer l'un des objectifs fixés en 2003 de réduire les frais financiers.

En conclusion, sur les quinze emprunts structurés (assortis ou non de contrats d'échange de taux ou *swaps*), neuf comportent un risque sensible :

- ✓ Les emprunts 304<sup>65</sup> et 322 auraient dû être protégés contre une variation de l'indice ou du taux de change euro-franc suisse. Le surcoût d'intérêts est estimé à 22,15 M€ jusqu'à l'échéance de ces emprunts.
- ✓ Cinq emprunts ont été couverts alors qu'ils étaient peu risqués, induisant l'idée que l'objectif n'était pas de sécuriser les taux pour au moins quatre d'entre eux :
  - Deux emprunts à taux fixe inférieur à 5 % (301, 309)<sup>66</sup> dont les *swaps* étaient toutefois encore bénéficiaires à la fin de l'année 2014 (gain de 1 M€),
  - Deux emprunts à taux variable à fort risque (310, 308)<sup>67</sup> dont l'un a été désensibilisé (310) et l'autre (308) dont le swap est encore bénéficiaire (gain de 0,3 M€) mais qui doit faire l'objet d'un suivi particulier,
  - Un emprunt avec barrière simple (318)<sup>68</sup> dont le swap est encore bénéficiaire (gain de 0,4 M€),

<sup>63</sup> Données extraites de l'annexe IV A 2.7 des comptes administratifs : il s'agit de l'écart entre les charges comptabilisées au compte 668 et les produits du compte 768 depuis l'origine des *swaps* en cours. Par définition, sont exclus du total les *swaps* ou les contre-*swaps* ayant été soldés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

<sup>64</sup> Avant 2010, les formules contenaient une référence au yen et à la couronne suédoise.

<sup>65</sup> L'emprunt 304 est libellé en francs suisses. Il est à taux fixe mais les fluctuations de la parité avec l'euro induisent son classement hors charte.

<sup>66</sup> Emprunt 301 de 2001 à taux fixe à 4,90 % (capital restant dû en 2014 de 0,7 M€) ; emprunt 309 de 2003 à taux fixe à 4,68 % (capital restant dû en 2014 de 4,7 M€).

<sup>67</sup> Emprunt 310 de 2003 (capital restant dû en 2014 de 3,5 M€) ; emprunt 308 de 2003 sur barrière EURIBOR 12 mois (capital restant dû en 2014 de 2,3 M€).

<sup>68</sup> L'emprunt 318 dont le taux d'intérêt est de 3,74 % avec barrière à 4,75 % puis 5,50 % sur indice hors zone euro (LIBOR dollar 12 mois) a fait l'objet d'un contrat d'échange de taux sur sept ans au taux fixe de 2 % auquel s'ajoute le différentiel tiré des écarts de taux de change euro-dollar et euro-franc suisse (capital restant dû fin 2014 de 0,8 M€).

- ✓ L'emprunt 325<sup>69</sup> précité dont l'opération de couverture aux fins de sécuriser les taux s'est révélée inefficace (perte de 1,1 M€) et dont le risque sensible perdure,
- ✓ Un emprunt (305)<sup>70</sup> a été couvert par un produit à effet spéculatif (« boule de neige »), qui ne comporte plus de risque dans la mesure où, la barrière ayant été atteinte, son taux est figé à 4 % (« *knock-out* »<sup>71</sup>) jusqu'à la fin de l'échéance (perte de 0,25 M€).

En définitive, le choix de la commune de recourir à des produits structurés de 2003 à 2007 s'est traduit, sur la période de 2009 à 2014, par un quasi doublement de la charge d'intérêts (+ 11,8 % contre + 6,7 % par an en moyenne). Les emprunts à taux fixes ou variables simples souscrits par la commune présentent un résultat plus satisfaisant (+ 6,7 % par an en moyenne).

Ainsi, contrairement aux objectifs fixés dans le cadre d'intervention de 2003 (cf. supra, le point 3.1.2), la mise en place des produits structurés n'a pas permis, sur la période 2009 – 2014, de réduire les charges financières de la commune. Des gains ont été réalisés avant le retournement de tendances en 2010 mais, bien qu'elle n'y fût pas obligée, la collectivité aurait pu constituer des provisions pour risques dans le cadre d'une démarche plus globale de maîtrise budgétaire.

Dans sa réponse à la chambre, la commune a indiqué que même si elle avait constitué des provisions, les ratios actuels seraient restés les mêmes, dès lors que les gains enregistrés au titre des *swaps* ont été totalement absorbés par les pertes au cours de l'année 2012.

En conclusion, eu égard à l'encours de dette par habitant, à la présence résiduelle d'une dette structurée, au poids des charges financières dans le budget, la chambre formule les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 2 : Mettre en place une procédure de suivis réguliers des emprunts, le cas échéant avec l'assistance d'un cabinet de conseil,**

**Recommandation n° 3 : A défaut de pouvoir, dans des conditions acceptables financièrement, déstructurer la totalité de l'encours à risque sensible, rechercher les opportunités pour en désensibiliser les montages.**

Dans sa réponse à la chambre, la commune a indiqué qu'elle avait engagé une réflexion pour revoir sa politique de gestion de dette et de taux. A un prochain conseil municipal, un cahier de procédures et de règles sera adopté pour les emprunts nouveaux. Les délégations de compétences et de signatures seront adaptées à ce nouveau dispositif. Ses objectifs à court terme seront un aménagement du profil d'amortissement de la dette pour alléger les échéances, la renégociation des taux des emprunts les plus coûteux et la désensibilisation des autres.

<sup>69</sup> Capital restant dû en 2014 de 5,2 M€).

<sup>70</sup> Emprunt 305 de 2002 sur EURIBOR 3 mois (capital restant dû en 2014 de 1,9 M€).

<sup>71</sup> Un contrat d'option « *knock-out* » cesse de fonctionner lorsqu'un certain niveau de prix est atteint ; en l'occurrence le niveau a été atteint et le taux applicable jusqu'à l'échéance est désormais de 4 %.

## 4. LA PROJECTION DE LA SITUATION FINANCIERE 2015 - 2019

L'analyse de la situation financière 2009 – 2014 a montré que :

- Les finances communales ont subi une évolution contrastée des charges de gestion courantes (+ 1,7 % par an) qui ont augmenté plus rapidement que celle des produits de gestion courants (+ 1,4 % par an),
- Pour la première fois, en 2014, la collectivité a clôturé l'exercice comptable avec une capacité d'autofinancement nette négative de 3 M€,
- L'encours de dette structurée représentait en 2014 près de 50 % du capital restant dû<sup>72</sup> total, mais près de 75 % des intérêts versés<sup>73</sup>,
- La même année, les investissements de la commune ont été financés presque en totalité par l'emprunt.

Le scénario prospectif 2015 - 2019 de la chambre, à vocation essentiellement indicative, s'appuie sur l'évolution rétrospective des dépenses et des recettes, le plan pluriannuel d'investissement et son financement prévus par la commune, à l'exception des cessions d'actifs, qui n'avaient pas été encore délibérées par le conseil municipal.

### 4.1. L'EPARGNE DE GESTION

#### 4.1.1. L'évolution des produits de gestion

La ville a opté<sup>74</sup> pour une majoration de 20 % du taux de la taxe d'habitation pour les résidences secondaires, dès 2016, dont le produit est estimé à 440 000 €, et anticipe une augmentation progressive de ses bases fiscales de + 1,50 % en 2016 à + 2,50 % en 2019, ce qui conduirait à une augmentation annuelle moyenne de + 2,4 % du produit des ressources fiscales propres. La chambre se veut plus prudente (+ 2,1 %) en raison d'une moindre augmentation des bases constatée en 2014 par rapport aux années précédentes.

Ainsi, les ressources fiscales propres sur lesquelles la collectivité dispose de la capacité de fixer le taux, et le tarif des prestations, progresseraient de + 2,1 % par an en moyenne, contre + 2,3 % selon les projections de la collectivité.

Pour les autres recettes<sup>75</sup>, la chambre anticipe une plus forte baisse des dotations de l'Etat (- 8,9 %) que celle de la commune (- 8,7 %).

#### 4.1.2. L'évolution des charges de gestion

La commune s'est engagée à réduire le poste des charges à caractère général de 13 % sur deux ans (2015 et 2016), selon le détail ci-dessous présenté :

Frais de communication, de protocole et de cabinet : réduction d'un quart du budget 2014	-100 000 €
Suppression des manifestations et diminution des enveloppes évènementielles	- 100 000 €
Diminution des charges de transports scolaires	- 55 000 €
Augmentation du prix du repas à la charge de l'utilisateur	- 150 000 €
Rationalisation des déplacements des véhicules	- 150 000 €
Diminution des enveloppes des services à thématiques culturelles pour compenser les	- 150 000 €

<sup>72</sup> La part du capital structuré restant dû dans le total du capital restant dû au 31 décembre 2014 était de 46,4 %.

<sup>73</sup> La part des intérêts ou flux d'intérêts versés au titre de la dette structurée dans le total des intérêts versés par la commune s'est établie à 74,9 % en 2014.

<sup>74</sup> Délibération du conseil municipal en 2015 pour une application dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

<sup>75</sup> Soit les dotations d'Etat et participations intercommunales.

dépenses des activités périscolaires nouvelles (y compris participations accrue des usagers)	
Diminution du poste des fluides de 5 % grâce au contrat de partenariat « éclairage public »	- 150 000 €
Diminution des postes « travaux » et « prestations de services aux entreprises » notamment des services techniques	- 200 000 €
Total des économies programmées	1 405 000 €

A partir de 2017, elle anticipe une progression de ces charges de + 1,5 % par an, ce qui conduirait néanmoins, sur l'ensemble de la période 2015 – 2019, à une augmentation de 0,6 % par an.

Sur le poste des charges de personnel (qui représenterait 61,4 % des charges de gestion), la commune prévoit, pour la période 2016 – 2019, 36 départs programmés à la retraite dont un tiers ne serait pas renouvelé (2,2 M€). La chambre souligne qu'à défaut, une action encore plus vigoureuse sur les recrutements et sur les progressions de carrière s'imposerait.

Les subventions de fonctionnement se sont élevées à 7,4 M€ en 2014, intégrant une subvention pour le CCAS de 3,2 M€. La chambre estime que la commune devrait pouvoir, dès 2016, comme elle l'a fait pour les charges de gestion à caractère général, viser une réduction de ce poste de 10 %. Dans sa réponse à la juridiction, la commune a indiqué que les dépenses correspondantes avaient été réduites de plus de 3 % entre 2014 et 2015 et qu'elle poursuivrait cet effort.

En conclusion, la chambre et la commune (cf. les tableaux n° 1 et n° 2 joints en annexe) retiennent des évolutions moyennes des recettes et des dépenses assez proches (écart de 0,2 %).

- La chambre retient l'hypothèse d'une augmentation des produits de gestion courante de + 0,3 % par an entre 2015 et 2019, contre + 0,5 % pour la commune,
- La juridiction anticipe une progression des charges de gestion courante de + 0,6 % par an sur la même période, contre + 0,8 % par an pour la commune.

#### **4.1.3. L'excédent brut de fonctionnement ou épargne de gestion**

En raison des évolutions précitées des charges et produits de gestion courante sur la période de 2015 à 2019, l'excédent brut de fonctionnement diminuerait de 1,5 % par an en moyenne. L'exercice 2017 serait le plus touché avec une baisse de 1,2 M€ par rapport à 2014<sup>76</sup>. Ainsi, le taux d'épargne de gestion<sup>77</sup> s'établirait, en moyenne, à 12,5 % sur la même période, soit un taux inférieur à celui estimé satisfaisant par les juridictions financières de 18 %.

Dans sa réponse à la chambre, la commune a indiqué avoir pris des mesures sévères (coupes dans l'exécution des budgets et mesures de réorganisation), annoncé vouloir encore les renforcer mais souligné que celles déjà prises produiraient leur plein effet dans quelques années. Elle reconnaît que l'exercice 2017 sera difficile.

La chambre observe pour sa part que les mesures déjà prises par la commune ne paraissent pas suffisantes pour reconstituer rapidement des marges de manœuvre satisfaisantes.

<sup>76</sup> En 2014, l'excédent brut de fonctionnement était de 8,8 M€ et représentait 13,4 % des produits de gestion.

<sup>77</sup> Rapport entre l'épargne de gestion et les produits de gestion.

## **4.2. LES CAPACITES D'AUTOFINANCEMENT**

### **4.2.1. La capacité d'autofinancement brute**

La chambre a maintenu deux dépenses exceptionnelles, décidées et non compensées par des produits exceptionnels :

- la participation de la ville à l'aménagement de son centre historique, chiffrée à 1,032 M€ par an selon l'échéancier de l'avenant n°20 de la concession,
- la subvention exceptionnelle au budget annexe d'exploitation du cinéma à hauteur de 70 000 €.

Dans sa réponse à la chambre, la commune reconnaît l'erreur relevée par la chambre en ce qui concerne l'imputation comptable de la participation de la ville, qui a été inscrite au compte des subventions et participations alors qu'elle aurait dû l'être à celui des charges exceptionnelles. Cette erreur n'a toutefois pas eu d'impact sur la détermination de la capacité d'autofinancement brute de la collectivité. La commune indique que cette erreur d'imputation sera corrigée. En ce qui concerne la subvention du budget annexe d'exploitation du cinéma, la commune n'entend pas prévoir de subvention récurrente dans la mesure où elle n'a pas pris d'engagement pluriannuel. Constatant que cette subvention est versée chaque année depuis plusieurs années<sup>78</sup>, la chambre a estimé plus réaliste de la maintenir en prévision.

Le poste « charges d'intérêts » de la dette<sup>79</sup> progresserait de 2,8 % par an<sup>80</sup> à partir de 2016. La capacité d'autofinancement brute diminuerait de 0,6% par an en moyenne sur la période 2015 – 2019, alors que la commune prévoit qu'elle augmentera de 2,3 % par an en moyenne au cours de la même période.

Dans sa réponse à la chambre, la ville a indiqué que l'impact sur les années 2016 – 2019 de la renégociation d'un des emprunts à risque sensible, ainsi que la participation du fonds de soutien, mériteraient d'être intégrés à la prospective de la chambre (économie de 4,6 M€ dont 1,1 M€ au titre de l'année 2019).

En intégrant ces nouvelles données à partir des tableaux d'amortissement des deux emprunts quittés renégociés à taux fixe<sup>81</sup>, la chambre constate que le repli moyen de la charge d'intérêts serait de 3,4 % et que la capacité d'autofinancement brute reculerait en moyenne de 0,6 % par an de 2015 à 2019. Le ratio « capacité d'autofinancement brute » sur « produits de gestion » atteindrait 6,1 % en 2019<sup>82</sup>, et se situerait donc à un niveau nettement inférieur au ratio de 15 % minimum préconisé par les juridictions financières.

### **4.2.2. La capacité d'autofinancement nette**

La prospective de la dette a été construite en intégrant le prêt spécifique pour les travaux de renouvellement urbain<sup>83</sup> et les financements complémentaires anticipés<sup>84</sup>, les impacts de la renégociation de l'emprunt structuré ainsi que la participation du fonds de soutien.

Le stock de dette du budget principal passerait de 89,4 M€ en 2014 à 92 M€ en 2019. Le taux de charge de la dette<sup>85</sup> s'avèrerait difficilement supportable (il passerait de 17,6 % en 2014 à 20 % en 2019) et la capacité de désendettement<sup>86</sup> s'établirait à 23 ans en 2019 (contre 20 ans en 2014) et resterait donc supérieure à 12 ans, durée au-delà de laquelle les juridictions

<sup>78</sup> Depuis la création du budget annexe en 2013, le financement est de 70 000 €.

<sup>79</sup> Nouvelle et ancienne à partir des données extraites du progiciel « Finance Active » saisies par la commune.

<sup>80</sup> Incluant l'impact du contrat de partenariat-public-privé à compter de 2015.

<sup>81</sup> L'emprunt 310 en 2014 et 322 en 2015.

<sup>82</sup> Capacité d'autofinancement brute corrigée / produits de gestion en 2019 : 4 M€ / 65,8 M€ = 6,1 % au lieu des 4,3 % prévu initialement par la chambre ; 6,7 % en 2014.

<sup>83</sup> Dont les conditions financières, estimées par la commune, seraient à taux fixe de 1,6 % sur 20 ans.

<sup>84</sup> Dont les conditions financières, estimées par la commune, seraient à taux fixe de 3,5 % sur 20 ans.

<sup>85</sup> Annuités en capital et intérêts par rapport aux produits de gestion.

<sup>86</sup> La capacité de désendettement représente, à un moment donné, le nombre d'années qu'il faudrait à une collectivité pour rembourser la totalité de sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement brut.



financières considèrent qu'une collectivité territoriale se trouve en situation de surendettement avéré.

#### **4.3. LE FINANCEMENT PROPRE DISPONIBLE**

L'année 2015 intègre les restes à réaliser de 2014 ainsi que les nouvelles propositions budgétaires inscrites en 2015 avec les financements attendus de 2015. Il en ressort un besoin de financement à hauteur de 9 M€, alors que le budget primitif pour 2015 ne prévoyait que 6,6 M€<sup>87</sup>. La différence de 2,4 M€ s'explique par :

- 1,8 M€ d'inscriptions supplémentaires de cessions de biens,
- 0,3 M€ de prévisions plus optimistes des dotations, notamment la dotation globale de fonctionnement<sup>88</sup>,
- 0,3 M€ d'excédent de fonctionnement reporté conservé pour le maintien du fonds de roulement.

En conclusion, malgré la désensibilisation d'un emprunt à risque sensible et la mobilisation du fonds de soutien, l'analyse prospective laisse craindre l'incapacité de la collectivité, à partir de 2017, à financer le remboursement de sa dette sans recourir à des ressources exceptionnelles d'investissement telles que des cessions d'actifs ou des subventions d'équipement non affectées.

A défaut, elle serait dans une situation où elle ne pourrait plus assurer, par ses ressources propres, le remboursement de sa dette en contradiction avec les dispositions de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales selon lequel l'équilibre budgétaire est assuré « *lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* ».

#### **4.4. LE BESOIN DE FINANCEMENT DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT**

La commune de Grasse prévoit de maintenir un haut niveau d'investissement de près de 50 M€<sup>89</sup> entre 2015 et 2019. Elle indique qu'elle en assurera le financement par l'emprunt et par des cessions d'actifs à hauteur de 11,5 M€. La chambre reste plus prudente, considérant que seulement 2,8 M€<sup>90</sup> peuvent être actuellement retenus.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que des programmes de cessions étaient en négociation très avancée. Des cessions déjà délibérées fin 2015 et d'autres seront présentées dans un délai court au vote du conseil municipal pour un montant de 2,03 M€. La chambre rappelle toutefois qu'il s'agit de ressources à usage unique et considère que le contexte d'une évolution défavorable du financement propre disponible appelle des actions plus volontaires de restauration de l'excédent brut de fonctionnement et de contention des dépenses d'équipement.

---

<sup>87</sup> Budget primitif 2015 : besoin de 5,6 M€ et 1 M€ restes à réaliser 2014.

<sup>88</sup> 7,2 M€ sont inscrits au budget primitif 2015, la modification est de 6,9 M€.

<sup>89</sup> 49,2 M€ de dépenses d'équipement.

<sup>90</sup> Délibération prise, prix et acheteurs engagés ; 0,98 M€ en 2015 ; 1,76 M€ en 2016.

A partir de l'année 2017, la commune serait en difficulté structurelle. Le financement propre disponible resterait négatif, s'établissant à - 0,7 M€ en 2017, - 2,6 M€ en 2018 et -3,6 M€ en 2019<sup>91</sup>.

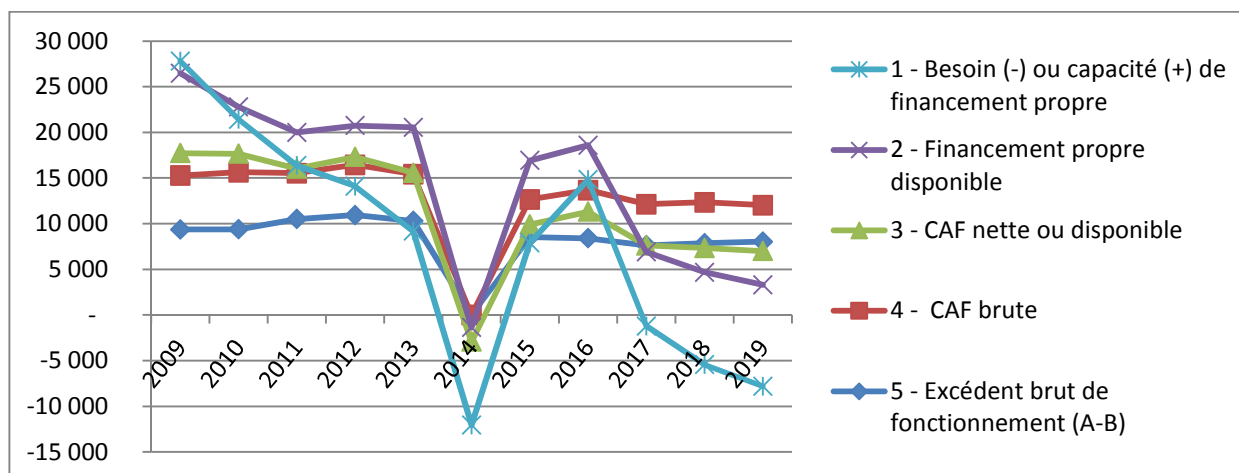
Tableau n° (28) : Financement propre réel de la commune de Grasse retenu par la CRC de 2015-2019.

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019
= Produits de gestion	66 455	64 896	64 447	64 226	65 006	65 805
= Charges de gestion	57 563	56 356	56 057	56 592	57 159	57 780
<b>= Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>8 892</b>	<b>8 540</b>	<b>8 390</b>	<b>7 634</b>	<b>7 847</b>	<b>8 025</b>
<b>= CAF brute</b>	<b>4 462</b>	<b>4 110</b>	<b>5 281</b>	<b>4 495</b>	<b>4 502</b>	<b>4 005</b>
<b>= CAF nette</b>	<b>-2 932</b>	<b>-2 740</b>	<b>-2 359</b>	<b>-4 524</b>	<b>-5 016</b>	<b>033</b>
+ Taxe locale d'équipement	278	450	205	205	205	205
+ Fonds de compensation de la tva (FCTVA)	1 192	1 788	2 555	1 762	1 182	136
+ Subventions d'investissement reçues	2 864	6 526	5 100	1 839	968	0
+ Autres recettes	150					
+ Produits de cessions	0	977	1 760			
<b>= Recettes d'investissement hors emprunt (d)</b>	<b>4 484</b>	<b>9 741</b>	<b>9 620</b>	<b>3 806</b>	<b>2 355</b>	<b>341</b>
<b>Financement propre disponible (c-d)</b>	<b>1 552</b>	<b>7 001</b>	<b>7 261</b>	<b>-718</b>	<b>- 2 661</b>	<b>692</b>

Source : données de la commune incluant la renégociation de l'emprunt et la participation du fonds de soutien.

Comme l'indique le graphique n° 29, le financement propre disponible se dégrade depuis 2009.

Tableau n° (29) : Evolution des soldes intermédiaires de gestion sur la période 2009 - 2019



Source CRC : situation financière 2009-2014 et prospective 2015-2019 avec prise en compte de l'impact de la renégociation et de la participation du fonds de soutien.

Aussi cet équilibre doit-il davantage s'appuyer, en section de fonctionnement, sur des secteurs déjà identifiés comme sources d'économies (mutualisation et gestion optimisée des services et des personnels, maîtrise des charges à caractère général et des subventions de fonctionnement versées) et sur le relèvement des recettes dans des domaines productifs de revenus ou de tarification.

<sup>91</sup> Incluant l'impact de la renégociation d'un emprunt structuré à risque sensible et de la participation du fonds de soutien.

Pour accompagner sa politique d'investissement (près de 50 M€ sur la période 2015-2019), la commune envisage un volume d'emprunts supplémentaires de 32,6 M€. La chambre considère, d'une part, que le besoin serait de 42,1 M€ et, d'autre part, que l'objectif de la commune n'est envisageable qu'avec des cessions d'actifs ou des subventions d'investissement à due concurrence.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que la situation de l'année 2015 apparaissait plus favorable que celle prévue initialement<sup>92</sup>. Les améliorations constatées résultent structurellement de la renégociation d'un emprunt structuré (322) et ponctuellement d'une réduction des charges de personnel et de l'obtention de recettes supplémentaires venant contrebalancer la diminution des dotations de l'Etat. Par ailleurs, les réalisations en investissement ont pris un certain retard en raison d'aléas rencontrés sur le projet de rénovation urbaine. En définitive, pour 2015, était attendue une amélioration du financement propre disponible de + 1,8 M€ et du ratio de capacité de désendettement à 15,5 années.

La ville a également souligné qu'à partir de 2018, elle devrait faire face à des travaux d'entretien indispensables qu'elle ne pouvait en aucune manière repousser, travaux dont le volume est à la mesure de l'importance de son patrimoine (vétusté avancée). En conséquence, les budgets d'investissement pour ces années seront en grande majorité consacrés à des enveloppes d'entretien du patrimoine. Les opérations dites nouvelles seront très limitées en quantité et en volume, en dehors de celles qui sont imposées à la ville.

La chambre observe qu'à l'exception du premier, concernant l'emprunt, ces éléments conjoncturels ne sont pas de nature à modifier structurellement les perspectives budgétaires de la commune, qui devra donc réaliser d'autres efforts. Au regard des préconisations des juridictions financières, tous les ratios de gestion de la ville de Grasse apparaissent dégradés, comme le fait apparaître le tableau n° 30. Même en prenant les ratios de la commune, sa situation n'est pas satisfaisante :

*Tableau n° (30) : Evolution des principaux ratios de gestion de 2015 à 2019.*

Ratios de gestion	Valeur 2014	Moyenne 2015/2019		Référence des CRC	Interprétation (grille indicative d'alerte)
		CRC	Ville <sup>93</sup>		
Excédent brut de fonctionnement en % des produits de gestion <sup>94</sup>	13,4 %	12,5 %	14,8 %	< 18 %	Niveau insuffisant
Capacité d'autofinancement brute en % des produits de gestion	6,7 %	6,9 %	10,30 %	>15 %	Niveau insuffisant
Charges de personnel <sup>95</sup> en % charges courantes	54,5 %	61,4 %	56,3 %	de 55 à 60 %	Niveau élevé mais soutenable
Intérêts et pertes de change en % charges courantes <sup>96</sup>	7,0 %	6,8 %	5,9 %	> 4 %	Seuil d'alerte de surendettement franchi
Financement propre disponible en % des dépenses d'équipement <sup>97</sup>	13,9 %	2,9 %	24,5 %	< à 45 %	Politique d'investissement non soutenable
Capacité de désendettement <sup>98</sup>	20 ans	23 ans	15,5 ans	> 12 ans	Surendettement avéré, à réduire

Source : CRC moyenne 2015-2019 ANAFI avec correction de l'emprunt quitté ; Commune de Grasse valeur 2015 incluant l'emprunt quitté et les données du compte administratif anticipé 2015.

<sup>92</sup> Compte administratif anticipé 2015 au 10 février 2016

<sup>93</sup> Les valeurs indiquées par la commune de Grasse sont celles de l'année 2015 après réalisation du compte administratif anticipé.

<sup>94</sup> Ratio de la différence entre les montants des produits et les charges de gestion sur le montant des produits de gestion.

<sup>95</sup> Ratio de structure du montant des charges de personnel sur le montant des charges courantes (charges de gestion et charges d'intérêts).

<sup>96</sup> Rapport des montants des intérêts des emprunts et des pertes de change sur le montant des charges courantes (charges de gestion et charges d'intérêts).

<sup>97</sup> Rapport entre la capacité d'autofinancement nette et du montant des recettes d'investissements (hors emprunts) sur le montant des dépenses d'équipement.

<sup>98</sup> Rapport entre le stock de dette et la capacité d'autofinancement brute.

Ainsi, l'excédent brut de fonctionnement, qui représentait 13,4 % des produits de gestion en 2014, n'en représenterait plus que 12,5 % sur la période (12,2 % en 2019). Le ratio de capacité de désendettement, pourtant élevé en 2014 (20 ans), passerait à 23 ans en 2019, traduisant une situation de surendettement avéré.

Par ailleurs, malgré des dépenses d'investissement contenues entre 2017 et 2019 à 7,4 M€ par an, contre 10 M€ en moyenne les années passées, cette politique d'investissement ne serait plus soutenable car elle conduirait à partir de 2017 à recourir à l'emprunt au-delà du financement des équipements (8,1 M€ à 11,1 M€ en besoin de financement pour 7,4 M€ de dépenses d'investissement prévues).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir aujourd'hui mis en place des autorisations de programme qui seront développées, précisées et hiérarchisées. Ainsi, à terme, tout le plan pluriannuel d'investissement sera ventilé de manière précise en tenant compte des priorités et soumis aux règles de gestion en autorisations de programmes et crédits de paiement.

#### **Recommandation n° 4 : Elaborer un plan pluriannuel d'investissement fixant des priorités.**

### 5. ANNEXE

#### 5.1. – SCENARIO PROSPECTIF DE LA COMMUNE DE GRASSE

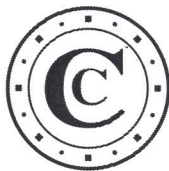
Tableau n° (31) : Evolution des charges et des produits de gestion de 2015-2019 – prospective commune de Grasse.

En milliers d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	Evol/an 2015-2019
<b>Produits flexibles</b>	<u>36 411</u>	<u>37 376</u>	<u>38 116</u>	<u>38 871</u>	<u>39 820</u>	<u>2,3%</u>
Ressources fiscales propres	33 941	34 871	35 569	36 281	37 186	
Ressources d'exploitation	2 470	2 504	2 547	2 590	2 635	
<b>Produits rigides</b>	<u>28 469</u>	<u>27 484</u>	<u>26 484</u>	<u>26 484</u>	<u>26 484</u>	<u>-1,8%</u>
Dotation et participations	12 830	11 845	10 845	10 845	10 845	
Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	15 639	15 639	15 639	15 639	15 639	
<b>Production immobilisée, travaux en régie</b>	<u>350</u>	<u>350</u>	<u>350</u>	<u>350</u>	<u>350</u>	<u>0,0%</u>
<b>Produits de gestion</b>	<u>65 230</u>	<u>65 210</u>	<u>64 950</u>	<u>65 705</u>	<u>66 654</u>	<u>0,5%</u>
Charges à caractère général	11 229	11 000	11 165	11 332	11 502	
Charges de personnel	34 140	34 530	34 850	35 200	35 600	
Subvention de fonctionnement	7 245	7 336	7 400	7 400	7 400	
Autres charges de gestion	4 489	4 434	4 467	4 500	4 533	
<b>Charges de gestion</b>	<u>57 104</u>	<u>57 300</u>	<u>57 882</u>	<u>58 432</u>	<u>59 036</u>	<u>0,8%</u>

#### 5.2. – SCENARIO PROSPECTIF RETENU PAR LA CRC

Tableau n° (32) : Evolution des charges et des produits de gestion de 2015-2019 – prospective CRC.

En milliers d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	Evol/an 2015-2019
<b>Produits flexibles</b>	<u>36 376</u>	<u>37 114</u>	<u>37 877</u>	<u>38 657</u>	<u>39 457</u>	<u>2,1%</u>
Ressources fiscales propres	33 906	34 610	35 330	36 067	36 822	
Ressources d'exploitation	2 470	2 504	2 547	2 590	2 635	
<b>Produits rigides</b>	<u>28 170</u>	<u>26 984</u>	<u>25 999</u>	<u>25 999</u>	<u>25 999</u>	<u>-2,0%</u>
Dotation et participations	12 451	11 265	10 280	10 280	10 280	
<b>Production immobilisée, travaux en régie</b>	<u>350</u>	<u>350</u>	<u>350</u>	<u>350</u>	<u>350</u>	<u>0,0%</u>
<b>Produits de gestion</b>	<u>64 896</u>	<u>64 447</u>	<u>64 226</u>	<u>65 006</u>	<u>65 806</u>	<u>0,3%</u>
Charges à caractère général	11 229	11 000	11 165	11 332	11 502	
Charges de personnel	34 141	34 530	34 851	35 201	35 601	
Subvention de fonctionnement	7 245	6 737	6 737	6 737	6 737	
Autres charges de gestion	3 741	3 790	3 839	3 889	3 940	
<b>Charges de gestion</b>	<u>56 356</u>	<u>56 057</u>	<u>56 592</u>	<u>57 159</u>	<u>57 780</u>	<u>0,6%</u>



*Le président*

Marseille, le 02 AOUT 2016

**Référence à rappeler :** Greffe/BM/SR 2195  
Recommandée AR n° 201078964543

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Grasse à partir de l'exercice 2008.

Il vous appartient de transmettre ce rapport accompagné des réponses jointes à l'assemblée délibérante. L'ensemble doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Conformément à l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et les réponses jointes seront portés à la connaissance de l'assemblée délibérante et, en temps utile, lui communiquer copie de son ordre du jour.

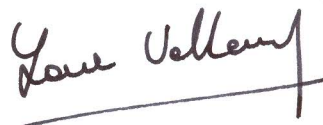
Après cette date, ce document deviendra communicable et sera mis en ligne sur le site des juridictions financières ([www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)).

J'appelle votre attention sur les dispositions introduites à l'article L. 243-7 du code des juridictions financières par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui prévoient que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués (...) ».

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante, dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions que vous aurez entreprises à la suite des observations de la chambre.

Je vous précise qu'en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au directeur départemental des finances publiques du département des Alpes-Maritimes.

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Louis Vallernaud', written over a horizontal line.

Louis VALLERNAUD

Monsieur Jérôme VIAUD  
Maire de la commune de Grasse  
Hôtel de ville  
8, rue Gazan  
06130 GRASSE