

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR Le 30 octobre 2000

REF.: Greffe/jl/ n°2681

Lettre recommandée avec A.R n°9288 5546 3FR

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la commune de Grasse.

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 12 octobre 2000, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L 241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur Jean-Pierre LELEUX

Maire de Grasse,

Hôtel de Ville

06335 GRASSE Cedex

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE GRASSE (Alpes Maritimes)

Exercices 1992 à 1998

Rappels de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen des comptes et de la gestion de la commune de Grasse à partir de l'année 1992. Le contrôle a été attribué à M. Bellin, conseiller. Le président de la Chambre en a informé M. Jean-Pierre Leleux, ordonnateur, par lettre en date du 27 septembre 1999.

Les entretiens préalables à la formulation d'observations provisoires, prévus à l'article R-41-8 du code des juridictions financières, se sont déroulés le 17 janvier 2000.

Dans sa séance du 17 février 2000, la Chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article R.241-12 du code des juridictions financières, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à M. Jean-Pierre Leleux et, pour partie, à M. Hervé Court de Fontmichel, maire jusqu'en 1995, au président du SITOMDU et au directeur du casino de Grasse, avec un délai de réponse qui s'achevait le 14 juin 2000. La dernière réponse a été enregistrée le 15 juin 2000 au greffe de la juridiction. M. Hervé Court de Fontmichel ayant souhaité être entendu par la Chambre, il a été procédé à son audition le 5 octobre 2000.

Après avoir entendu les rapporteurs et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a délibéré et adopté, le 12 octobre 2000, ses observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, MM. Besombes, Fabre et Giannini, présidents de section, MM. Matthey et Estampes, conseillers et M. Bellin, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L.241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le maire à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront, après cette date communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

I. INTRODUCTION

La ville de Grasse possède une double vocation touristique et industrielle qui s'inscrit dans une topographie complexe. L'étendue et l'hétérogénéité d'un territoire de 4 500 hectares et d'une amplitude de près de 900 mètres contribuent à expliquer certaines particularités administratives, comme les adjoints de hameaux, l'importance de la gestion associative ou le rôle des SEM d'aménagement foncier. Ces éléments ont été le fil directeur de l'examen effectué par la chambre.

La ville s'est trouvée confrontée, durant la période sous revue, à une situation financière difficile

résultant principalement du poids de l'endettement souscrit dans les années antérieures à la période examinée. A ce handicap structurel se sont ajoutées les conséquences sur les finances communales des condamnations à répétition prononcées à l'encontre du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères (SITOMDU). La lettre a pour objet de dresser le bilan de l'évolution financière de la ville (II). L'industrie du parfum occupe une soixantaine d'entreprises pour 3200 emplois. C'est un secteur dynamique et en bonne santé. La contrepartie de ce succès est un décalage entre l'offre foncière de la ville et les besoins de l'économie locale. Plusieurs sociétés d'économie mixte locales conduisent des opérations d'aménagement foncier. La chambre a examiné en particulier la création du parc d'activité de la Zone Sainte Marguerite et les conditions du transfert en dehors du centre ville de l'entreprise Charabot (III). La politique municipale en matière d'animation et de tourisme se veut ambitieuse. La municipalité a fait de l'augmentation du nombre des animations et de la fréquentation touristique un de ses objectifs. Cette politique est médiatisée par plusieurs structures de droit privé. L'examen de la chambre a porté sur le rôle et la place des associations para municipales (IV). La lettre se termine par des observations relatives à l'organisation administrative générale (V).

II. - ANALYSE FINANCIERE

La situation financière de la commune en 1992 était susceptible d'être aggravée par les conséquences du contentieux opposant le SITOMDU, le syndicat de traitement des ordures ménagères dont elle était membre, à une entreprise.

A/ LES DETTES DU SITOMDU

En 1967 était créé le Syndicat Intercommunal pour le Traitement et l'Enlèvement des Ordures Ménagères et des Déchets Urbains comprenant huit communes dont celle de Grasse. En 1974 le syndicat lançait un appel d'offres en vue de la construction d'une installation de traitement et de destruction des déchets urbains et industriels. Le procédé retenu, confié à la SOTRADUIG pour 20 ans, reposait sur le concept dit de la " pyrofusion ". Le SITOMDU se portait fort pour les communes de la garantie des emprunts contractés pour le financement des installations dont le coût était évalué à 20 MF. Après réception des travaux en 1978 et une période probatoire, le conseil syndical, présidé depuis 1977 par une nouvelle majorité, décidait en 1979 de mettre fin au contrat. Les ordures commençaient alors à être acheminées vers leur ancien site. L'usine n'avait donc fonctionné que quelques mois. Les tentatives de règlement amiable n'ayant pas abouti, la SOTRADUIG engageait une requête devant la juridiction administrative aux fins d'indemnisation du préjudice causé par la rupture unilatérale du contrat.

C'est ainsi qu'en 1986 le Tribunal Administratif de Nice condamnait une première fois le syndicat à payer 19,7 MF. Le syndicat souscrivait afin de régler sa dette un emprunt sur 15 ans avec différé d'amortissement de 4 ans auprès de la banque Paribas. En janvier 1995, une deuxième condamnation du SITOMDU était prononcée pour un montant principal de 22 MF représentant les échéances des emprunts contractés par la société non échues lors de la première condamnation,

total porté à 43,3 MF compte tenu de la capitalisation des intérêts. Compte tenu de son potentiel démographique, la part de la ville de Grasse dans la dette du SITOMDU à l'égard de la SOTRADUIG s'élevait à cette époque à 32,5 MF, somme à laquelle il convenait d'ajouter 10,8 MF correspondant au reliquat de la part municipale d'emprunt correspondant à la première condamnation de 1986. La commune décidait de souscrire, afin de régler cette dette, des emprunts à court terme sur trois ans et d'adosser leur remboursement sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères afin de ne pas pénaliser les générations futures. La taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères, dont le produit était de 36,7 MF en 1995, allait être portée à plus de 51 MF chacune des trois années suivantes. Cette augmentation a représenté plus de 325 francs par habitant pendant trois ans. La commune devait encore essuyer les conséquences d'une troisième condamnation. A la suite du jugement du Tribunal administratif de Nice du 16 avril 1997, le SITOMDU était condamné à verser à la société SOTRADUIG une nouvelle indemnisation de 45,9 MF augmentée des intérêts de retard soit 49 MF.

Décidant de sortir d'une stratégie exclusivement procédurière, le syndicat recherchait une transaction avec Paribas, actionnaire principal de la SOTRADUIG. Une transaction était conclue en 1999 : la suspension des procédures en cours ou à venir et l'engagement sur le règlement d'un solde de 33,5 MF selon un plan de financement étalé sur dix ans et sans intérêt. Le conseil municipal de Grasse, par délibération en date du 28 juin 1999 a adopté ce protocole visant à solder définitivement le contentieux, la ville devant participer comme précédemment à hauteur de 70 % aux échéances dues par le SITOMDU.

Cette solution a permis de mettre fin à un contentieux dont les prolongements auraient exposé tous les membres du SITOMDU et la ville de Grasse au premier chef, à des débours encore plus importants. Au bout du compte, la contribution de la ville de Grasse à la dette du SITOMDU en ce qui concerne les seules années 1995 et suivantes devrait s'élever à un minimum à 66 MF pour une usine réduite depuis les origines à l'état de friche industrielle. S'agissant des modalités de prise en charge de la somme de 33,5 MF, le conseil syndical a ultérieurement opté pour un financement par emprunt de la première annuité, et peut être le fera-t-il pour les autres. Dans ces conditions, au pourcentage versé sur cette somme par la commune en vertu de sa clé de répartition il faudra rajouter la part versée par la commune sur les intérêts d'emprunt. La commune se trouve donc en position de voir sa charge gonfler en fonction des décisions du conseil syndical à venir.

B - LA SITUATION FINANCIERE

La ville accusait en 1992 un endettement élevé qui avait été contracté dans les années antérieures pour répondre à ses besoins d'équipement. La part des annuités en capital de la dette augmentait plus vite que les recettes de fonctionnement, elles-mêmes réduites par les intérêts des emprunts. La marge d'autofinancement courant, qui est la part des recettes de fonctionnement subsistant après couverture des charges courantes et de l'annuité de la dette, restait négative. En 1994, la commune dégagait une marge d'autofinancement courant négative de moins 5,2 MF.

Compte tenu de l'étroitesse de ses marges de manœuvre en ce qui concerne les ressources, la ville ne parvenait pas à autofinancer ses investissements, qui diminuaient, alors que l'annuité en intérêts de la dette augmentait de 7 % en moyenne annuelle.

1/ La section de fonctionnement

L'autofinancement brut, c'est-à-dire le solde des recettes et dépenses de fonctionnement, est un critère fondamental de l'analyse de la solvabilité de la commune. Avec un montant de 25,9 MF en 1998, il permet à la commune de rembourser sa dette sans recourir à des recettes exceptionnelles et d'autofinancer les investissements. L'autofinancement brut rapporté à l'encours de la dette communale est cependant révélateur des tensions financières supportées par la commune. En 1997, ce ratio, autrement connu sous le vocable de capacité de désendettement, s'élevait à 11,6. Cela signifie que l'autofinancement de la commune lui permettrait, si elle ne procédait plus à aucun emprunt, de rembourser l'encours de dette en à peine moins de 12 ans. Ce chiffre situait la ville à la limite de ce qui est généralement considéré comme ne devant pas être dépassé. En effet, la durée moyenne des emprunts contractés par les villes étant de 15 ans, il est d'usage de considérer que le ratio dette sur autofinancement traduit une dégradation de la santé financière s'il dépasse 12 ans.

La commune s'est astreinte à modérer le recours à de nouveaux emprunts et à restaurer la confiance des établissements de crédit à son endroit. Un protocole de partenariat financier signé entre la ville et le Crédit Local de France, a mis en place un plan pluriannuel pour 1996-2000 de retour à une situation financière équilibrée, dont les perspectives devraient être globalement respectées. Au total, la commune s'est légèrement désendettée en remboursant plus qu'elle n'empruntait. L'encours de la dette, de 485 MF en 1994, est revenu à 437 MF en 1997.

L'endettement par habitant est passé de 10 988 francs en 1994 à 9 914 francs en 1997. Les charges financières hors dotations, de 40,1 MF en 1995, ont atteint 31,6 MF en 1998. A la faveur des renégociations d'emprunts entamées en février 1995, le taux moyen d'intérêt de la dette a régressé de 8,40 % à 7,72 %. Mais la commune subit encore un différentiel défavorable sur le coût des emprunts par rapport à la moyenne des communes comparables. La part des intérêts des emprunts dans les dépenses réelles de fonctionnement de l'ordre de 10 %, est encore supérieure à la moyenne des villes comparables, de 6,8 %.

En ce qui concerne l'évolution des recettes de fonctionnement, le produit des contributions directes était de 209 MF en 1998. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, qui mesure le rapport entre sa ressource fiscale et la ressource que la commune tirerait des impositions directes en appliquant à ses bases fiscales les taux moyens observés dans les autres communes, était de 1,17 en 1995 et se trouve à 1,16 en 1998. Ce coefficient indique, quand il est supérieur à 1, que le niveau de la fiscalité est supérieur à la moyenne nationale. La moyenne nationale du produit des impôts directs était en 1998 de 3 943 francs. Ce chiffre était de 4 733 francs par habitant à Grasse. En 1999 et 2000, les taux d'imposition votés par la commune ont toutefois été inférieurs à ceux des années précédentes. Il convient de souligner également les incidences sur les recettes

de la commune du règlement de la dette du SITOMDU consécutive à la deuxième condamnation prononcée à l'encontre du syndicat dont la commune est membre, en 1995. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères représentait en 1998 plus de 18 % des recettes d'impôts et de taxes de la collectivité, près du quart des contributions directes.

2/ La section d'investissement

Le niveau des remboursements des emprunts a laissé une marge d'autofinancement courant positive, de 8,2 MF en 1998. La MAC indique l'épargne d'investissement disponible après remboursement des dettes mais avant recours à l'emprunt. Parmi les composantes de l'annuité de la dette en capital, il faut signaler en 1996 l'impact des emprunts remboursables en trois ans contractés à hauteur de 32,5 MF par la ville pour payer sa part des sommes mises à la charge du SITOMDU à l'issue de la deuxième condamnation. C'est ainsi qu'en 1996 l'annuité a augmenté de 45 %. Compte tenu de cette contrainte, la ville dégage donc, avec ses emprunts, une capacité d'investissement qui lui permet de faire face à des investissements réels limités. L'examen du taux d'investissement, qui mesure les dépenses d'équipement brut rapportées aux recettes réelles de fonctionnement, donne un ratio de 7,87 % en 1998 alors que la moyenne budgétaire des villes comparables était en 1998 de 18,47 %. De même la dépense d'équipement brut par habitant était de 675 francs en 1998, niveau inférieur de plus de la moitié à la moyenne des villes comparables la même année, de 1 403 francs.

En résumé, la marge d'autofinancement courante, redevenue positive et l'encours de la dette, stabilisé, étaient des éléments positifs. Mais les investissements directs déjà réduits risquaient d'être encore restreints car la progression de la capacité d'autofinancement de la ville était obérée par les charges financières et une pression fiscale encore élevées, bien qu'en réduction.

3/ La trésorerie

La trésorerie nette de la commune en fin d'année est passée d'un solde de 18,1 MF en 1995 à 37,1 MF en 1998. Le solde de fin d'année ne saurait être représentatif du niveau moyen de trésorerie de la commune pendant toute l'année. Néanmoins, cette tendance à l'accroissement des liquidités n'est pas sans susciter une inquiétude en terme de gestion. En effet, une situation de trésorerie excédentaire traduit un excédent des ressources sur les emplois de la commune et donc un excédent d'endettement. La dette inutilement contractée par la commune la conduit à supporter des frais financiers alors que les dépôts au Trésor des disponibilités ne sont pas rémunérés. Ce faisant, la commune a négligé la possibilité d'optimiser la gestion de ses disponibilités par la recherche d'une trésorerie zéro, alors qu'elle souscrit une ligne de trésorerie susceptible de faire face aux besoins conjoncturels ponctuels.

III. - L'AMENAGEMENT DE LA ZONE INDUSTRIELLE

Le caractère industriel de Grasse s'est affirmé dès le moyen-âge d'abord avec la tannerie puis

avec les parfums. Toutefois la plupart des activités industrielles de parfumerie, encore concentrées dans le centre de la ville, se trouvent confrontées à des possibilités d'extension limitées. Dès lors la ville a entendu faciliter le transfert des entreprises vers des terrains plus appropriés pour préserver leur implantation locale. C'est dans ce contexte que la chambre a examiné les conditions de lancement du parc d'activités industrielles de plan de Grasse et du transfert de l'entreprise Charabot ainsi que la gestion des sociétés d'aménagement de la ville.

1/ L'aménagement du plateau Roquevignon

La société Charabot dispose d'un établissement industriel situé dans le centre de l'agglomération de Grasse. Cette implantation soulevant diverses difficultés au regard de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, la société décidait, en concertation avec la commune, de regrouper une partie de ses activités sur un seul site situé à l'extérieur de l'agglomération, sur le territoire de la commune de Grasse au lieu dit " le plateau Napoléon Roquevignon ".

Considérant l'urgence qu'il y avait à établir la constructibilité des terrains, la municipalité demandait en 1993 l'application anticipée des orientations du futur schéma directeur de l'agglomération de Cannes-Grasse-Antibes en cours de révision, afin de pouvoir poursuivre sans délai la révision du plan d'occupation des sols. En effet le Schéma directeur considérait le plateau de Roquevignon comme un secteur stratégique susceptible de recevoir des implantations d'activités, en particulier liées au secteur de la parfumerie. Il était également décidé de concéder l'aménagement du plateau à la SARIG, société d'économie mixte d'aménagement de la ville de Grasse par convention en date du 29 mars 1995. Cette concession allait rester lettre morte. En effet une décision du Tribunal administratif rendue en 1996 annulait le schéma directeur, interdisant de fait l'aménagement envisagé. Il était donc procédé à la résiliation de la concession d'aménagement du plateau. Mais un des principaux problèmes posés par le projet de construction de l'usine Charabot sur le plateau étant la protection d'une source qui représente 15 % de la ressource en eau de la ville, la SARIG avait déjà commandé à la société ERG une étude sur la faisabilité du captage de la source en amont du projet. Un premier sondage ayant été réalisé, après la résiliation de la concession de la SARIG la ville de Grasse se voyait dans l'obligation de régler elle-même les factures. Ces factures se sont élevées au total de 214.986 francs. Selon la municipalité, le forage " présentait de toute façon une utilité certaine pour la détermination des périmètres de protection de la source de la Foux qu'impose la loi et que la ville est contrainte de mettre en place dans un proche avenir ".

La société Charabot s'était cependant déjà portée acquéreur d'un terrain de 14 hectares situé sur le plateau Roquevignon, qu'elle considérait comme pouvant donner lieu à une implantation industrielle en vertu de l'application anticipée du POS demandée par la commune. Le Tribunal administratif ayant annulé le schéma directeur, le plateau devenait inconstructible et la commune était conduite à refuser le permis de construire. La société formait alors une demande d'indemnité à l'encontre de la ville de Grasse, pour un montant de 137,8 MF. La société Charabot, la ville de

Grasse et la SEM Grasse Développement sont cependant parvenues à un protocole d'accord le 1er juillet 1997 qui permet le maintien de cette société de 350 employés sur le territoire communal dans la ZAC Sainte Marguerite. En contrepartie des compensations décrites ci-après, la société Charabot s'est désistée de sa demande d'indemnité. La ville a vendu à la société Charabot des terrains situés quartier Sainte Marguerite, en partie sur une nouvelle ZAC et pour le reste sur une propriété dont la société d'économie mixte de la ville Grasse Développement s'était titré entre temps, et destinés à être inclus dans la nouvelle ZAC. La ville s'est engagée également à acquérir le terrain du plateau Roquevignon dont la société Charabot avait acquis la propriété en décembre 1994. La vente devait avoir lieu au prix effectivement réglé pour l'acquisition des terrains par la société Charabot à cette époque majoré des frais annexes. L'acte de vente fait apparaître que la parcelle de 14,9 hectares a été cédée à Charabot au prix de 14,8 MF TTC.

La chambre constate que l'opération d'implantation de l'usine Charabot, dont elle ne conteste en aucune façon l'intérêt communal, a été à l'origine d'un certain nombre de surcoûts pour la commune. Le premier d'entre eux, minime, est la prise en charge de l'étude hydrologique sur le premier site. Le deuxième est que la commune, en vertu de la transaction, s'est vue dans l'obligation d'acheter à la société Charabot un terrain de 14,8 MF, prix sans doute très supérieur à sa valeur vénale actuelle. En effet, le prix payé par le parfumeur correspondait à une surface réputée pouvoir donner lieu à des implantations industrielles, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

2/ L'activité des SEM d'aménagement

Les opérations d'aménagement de la ZAC Sainte Marguerite ont été confiées successivement à une société d'économie mixte dénommée SARIG puis Grasse Développement après sa restructuration. Créée en 1975 sous l'impulsion de la commune, la Société anonyme d'économie mixte d'aménagement et de restauration immobilière de Grasse (SARIG) avait pour objet de procéder à l'étude d'opérations d'aménagements ou de rénovation urbaine à entreprendre sur le territoire de la commune et de réaliser des opérations en rapport avec ces domaines dont elle obtiendrait la concession. La ville de Grasse en était actionnaire à 67 %. Il semble que cette SEM ait vite connu des difficultés financières, l'étroitesse de son objet social ne lui permettant pas d'assurer sa viabilité. L'étude des bilans de la Société SARIG permet de prendre la mesure du risque financier qu'elle a représenté pour la ville. Ainsi, en 1992, avec des emprunts 12,6 MF, des dettes financières de 2,1 MF, la SEM supportait des frais financiers de 5,8 MF pour un produit brut d'exploitation hors subvention d'exploitation de 2,7 MF et avec subvention de 5,5 MF. Cela signifie que les frais financiers, supérieurs au produit brut, creusaient le déficit et gonflaient la dette par un effet de " boule de neige ".

La situation est désormais assainie, même si l'endettement de Grasse Développement, qui a succédé à la SARIG, est encore important. En 1998 les emprunts de cette nouvelle SEM à l'objet élargi atteignaient 32,4 MF, les dettes financières 1,9 MF, pour un chiffre d'affaire net hors subvention de 34,3 MF. L'endettement dû au portage financier de la ZAC Sainte-Marguerite est cependant en voie de résorption, la commercialisation des parcelles permettant de rembourser les

emprunts. Au 31 mai 2000, la SEM avait remboursé une somme de 13,6 MF en capital et il lui restait un encours de dette de 17,8 MF.

IV. - LES ASSOCIATIONS

Une quinzaine d'associations consomment plus de 80 % des 38 MF des subventions allouées par la municipalité en 1998. La commune s'est attachée à supprimer les aides qu'elle accordait à des associations qui à l'instar du festival international des maîtrises (FIM ex CEDIME), connaissaient des difficultés importantes ou qui à raison de leur transparence, auraient pu être considérées comme des démembrements de services municipaux.

Il en est encore ainsi notamment pour les associations intervenant dans le domaine de la politique municipale de l'enfance et de l'adolescence. La chambre précise que l'exemple évoqué ci-après n'est pas un cas isolé. En décembre 1996, la commune décidait de dissoudre l'Office Municipal de la jeunesse et l'Office des Sports de la Ville de Grasse pour les regrouper en une seule association, Grasse Jeunesse et Sports. Le conseil municipal autorisait le maire à signer une nouvelle convention avec l'association nouvellement créée. Erigée quasiment en service municipal, l'association exerce ses activités dans des locaux de la mairie, gère du matériel communal notamment les piscines communales, dont elle perçoit les tarifs d'entrée et ne dispose pas de patrimoine propre. Plus du tiers de ses produits provient de la subvention d'exploitation versée par la ville ; les agents sont constitués en grande partie de personnel municipal mis à disposition. Le conseil municipal dispose d'un pouvoir de décision prépondérant au sein du conseil d'administration. Alerté des risques de gestion de fait présentés par cette association transparente, la commune a décidé de remunicipaliser les activités qui lui étaient confiées.

Par ailleurs, certaines associations ont pu bénéficier d'aides financières dans des conditions qui se sont révélées des sources d'irrégularités. Ainsi l'école méditerranéenne des jardins et des paysages a-t-elle signé avec la commune en 1994 une convention prévoyant que la commune laisse à l'école l'usage de diverses propriétés pour le franc symbolique et prend en charge leur entretien. La convention prévoit également la mise à disposition de l'association par la commune d'un poste de directeur. Par contrat du 13 janvier 1994 la commune a recruté une personne en qualité de directeur de l'école avec une rémunération mensuelle nette de 15.000 F. Son contrat a été renouvelé par avenants successifs jusqu'au 31 août 1996. Toutefois, le comptable a continué à régler la rémunération du directeur après cette date, jusqu'en janvier 97, sans aucun justificatif. Au total, c'est une somme de 74.298,73 F que le comptable a réglé sans justificatif. En omettant de réactualiser les contrats parvenus à terme, la ville a exposé un de ses agents à devoir reverser des sommes perçues irrégulièrement alors même qu'elles correspondaient à un service réellement effectué.

La chambre a également constaté que pour avoir accordé des garanties d'emprunts à des organismes connaissant de sérieuses difficultés, la ville s'est trouvée exposée à des charges financières dont le recouvrement est désormais compromis. Par délibération du 22 décembre

1988, la ville de Grasse a accordé sa garantie à l'association Sainte Thérèse pour un emprunt de 1 MF contracté auprès de la Caisse d'Epargne, le maire devant prendre une hypothèque de rang utile sur l'immeuble " le roc fleuri " appartenant à l'association. En 1990 le Tribunal de Grande Instance de Grasse prononçait l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire de l'association et nommait un représentant des créanciers. Au titre de la garantie d'emprunt, la commune a payé à la Caisse d'Epargne de Grasse la somme de 1,7 MF. Aucun titre n'a cependant été émis en contrepartie de ces dépenses réglées sur les exercices 1993 à 1995. Selon le mandataire de justice, au premier juillet 1999 l'instance était en cours et l'association devrait être liquidée pour insuffisance d'actif. La chambre considère que faute d'avoir entrepris promptement des diligences, la commune a laissé compromettre toute chance de récupérer une partie des sommes déboursées au titre de la garantie de l'emprunt.

De même trois emprunts contractés par la fondation MHH, musée des trains miniatures, auprès de la Caisse d'Epargne et garantis par la ville se sont soldés par le versement d'une somme dont la récupération est improbable. La fondation ne pouvant faire face à ses échéances, la garantie a été mise en jeu, et la commune a réglé la somme de 1,2 MF à l'organisme bancaire. Pour récupérer l'avance faite, deux titres ont été émis par le maire en 1993. En l'absence de règlement par le débiteur, le comptable a effectué les diligences nécessaires : rappel, commandement, saisie attribution et saisie vente. Par jugement du 10 juin 1994, le Tribunal de grande instance de Grasse a ouvert une procédure de redressement judiciaire à l'encontre de la fondation MHH Le comptable a produit ses créances auprès du mandataire judiciaire le 23 septembre 1994 pour un montant de 1,3 MF. Par jugement du 2 octobre 1995, le Tribunal de Grande Instance de Grasse a prononcé la liquidation judiciaire de la fondation. Le liquidateur de biens a informé le comptable que les biens de la fondation, en fait la collection de trains miniatures, ont été cédés à la ville de Nice. Après paiement des frais de justice, le solde, s'il existe, servira à payer une partie de la créance due à la ville de Grasse. Dans ces conditions, la possibilité pour la ville de Grasse, dont la bonne foi aura été abusée dans cette affaire, de récupérer une partie significative de sa créance de 1,3 MF se trouve compromise.

V. - L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE GENERALE

1/ Contrôle interne et de gestion

La chambre a constaté que la commune s'est efforcée de mettre en place un système de contrôle financier et de contrôle interne étendu aux associations et aux sociétés d'économie mixte communales. Ces mesures sont d'autant plus importantes que la gestion de la ville est largement externalisée dans des associations et des SEM recevant des concours qui représentent près de 12 % de ses dépenses courantes. En revanche la fonction de contrôle de gestion, différente du contrôle financier ou des contrôle et audits internes, n'est pas clairement appréhendée. Celle-ci vise à connaître le rapport entre le coût et la qualité de chaque service. Elle n'est donc pas réductible à des procès verbaux de comités de pilotage ou aux seuls rapports d'activité spécifiques du contrôle interne. La fonction de contrôle de gestion repose sur la mise en place, au

niveau de chaque service, d'objectifs quantifiés préalablement et de critères d'évaluation renseignés par les services eux-mêmes. Orientée vers l'appréciation de la qualité d'un service, elle exige la mise au point d'indicateurs de performance permettant d'en apprécier l'efficacité et l'efficience. La complexité d'une telle démarche ne devrait pas représenter un obstacle à sa réalisation.

2/ L'organisation comptable

L'organisation du service des mandatements semble avoir souffert parfois d'une rigueur insuffisante. Il a été ainsi relevé de manière ponctuelle quelques doubles paiements qui ont pu être régularisés en cours de contrôle. De même des dépenses ont été payées sur la caisse de la commune alors qu'elles relevaient d'autres organismes. Le comptable public a été amené à faire émettre plusieurs titres à l'égard d'associations et d'un syndicat pour un montant total de 61 000 F. L'ordonnateur a indiqué que ces désordres ont pu être suscités notamment par la confusion ayant accompagné le passage à l'instruction comptable M14. Les procédures comptables ont, depuis, fait l'objet d'une réorganisation.

3/ Les relations avec le casino

Les locaux du casino ont été confiés en vertu d'une délibération en date du 22 mars 1990 à la société civile du casino de Grasse, sous la forme d'un bail commercial de neuf années, en vue d'y exercer les activités traditionnelles de ce type d'établissement. Le bail a été consenti le 21 mai 1990 moyennant un loyer annuel de 305 988 francs. Un certain nombre de négligences ont été constatées dans l'application des dispositions du contrat. Son article 9 prévoit que le preneur versera un dépôt de garantie à la date de prise possession des lieux, ce dépôt étant ajustable tous les trois ans de façon à toujours représenter après chaque révision de loyer triennale un semestre de loyer principal. Le dépôt de garantie a été versé au comptable le 31 janvier 1995 mais la révision prévue n'a été effectuée que lors du questionnaire adressé au comptable. De même le bail a été consenti moyennant un loyer annuel de 305 988 F, outre les charges, la 1ère révision devant avoir lieu le 1er janvier 1996. Si le loyer a été régulièrement payé par la SCI, la révision n'a pas été appliquée. En cours d'instruction, le comptable a émis un titre de révision pour les années 1996 à 1999 pour un montant de 133 684,09 F. Cette somme a été réglée le 15 décembre 1999.

Une autre observation concerne les obligations formelles du concessionnaire du casino, considéré comme un délégataire de service public. La concession de service public a été exécutée dans une sécurité juridique insuffisante pour la ville. L'article 8 du cahier des charges prévoit que pour s'assurer de la bonne exécution des conditions et clauses la ville de Grasse pourra faire procéder à tout moment au contrôle des installations et de la comptabilité de l'exploitant du casino. Mais certaines obligations du délégataire ont été précisées par la loi du 8 février 1995, notamment celle de produire un rapport comportant les comptes et une analyse de la qualité du service. Ce rapport, assorti d'une annexe, permet d'apprécier les conditions d'exécution du service public. De telles obligations n'ont pas été respectées par le casino. En réponse, le

délégataire s'est engagé à les respecter scrupuleusement à l'avenir.

Le Président de la chambre

Alain PICHON