



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE GRASSE (département des Alpes-Maritimes)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 avril 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 PRESENTATION	8
2 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES	10
2.1 La qualité de l'information budgétaire et financière.....	10
2.2 La fiabilité des comptes	11
2.2.1 Les provisions pour risques	11
2.2.2 Le recensement et suivi des immobilisations	12
2.2.3 L'intégration des immobilisations en cours et les amortissements.....	12
2.2.4 Les travaux en régie.....	13
3 LA SITUATION FINANCIERE.....	15
3.1 Les performances financières annuelles	16
3.1.1 Les produits de gestion	16
3.1.2 Les charges de gestion	26
3.1.3 L'excédent brut de fonctionnement et l'autofinancement	32
3.2 Les investissements et leur financement.....	33
3.2.1 Les dépenses d'équipement	33
3.2.2 Le financement propre disponible	35
3.3 La dette.....	37
3.3.1 La gestion de la dette	37
3.3.2 L'encours de dette.....	38
3.4 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	40
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	40
4.1 La structure et l'évolution des effectifs	40
4.2 L'organisation du travail et des services.....	41
4.2.1 L'organigramme	41
4.2.2 Le cabinet du maire	42
4.2.3 Les mutualisations et collaborations avec la CAPG	43
4.2.4 Le télétravail	43
4.3 Le temps de travail.....	44
4.3.1 La durée du temps de travail.....	44
4.3.2 Les heures supplémentaires	44
4.3.3 L'absentéisme	44
4.4 Le RIFSEEP.....	45
5 LES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS.....	46
5.1 Éléments généraux.....	46
5.1.1 Les subventions en numéraire	46
5.1.2 Les aides en nature.....	48

5.2	L'instruction des demandes et le contrôle de l'utilisation des fonds	49
5.3	Le soutien au secteur sportif	50
5.4	Les risques juridiques identifiés.....	51
5.4.1	Le cas de l'ancien office de tourisme communal.....	51
5.4.2	Le cas des associations intervenant dans le secteur « enfance et jeunesse »	52
6	LE CASINO « LE VICTORIA »	58
6.1	Présentation générale	58
6.2	L'environnement du casino.....	60
6.3	Les activités du casino	62
6.3.1	Les jeux de hasard et d'argent	62
6.3.2	Les activités liées à l'objectif de développement touristique	68
6.4	Le contrôle de la DSP par la commune de Grasse.....	71
6.5	Bilan des retombées du casino et impact de la crise sanitaire liée à l'épidémie du Covid-19	72

SYNTHÈSE

Sortie du réseau d'alerte en 2019, la commune de Grasse a connu une amélioration sensible de sa situation financière entre 2015 et 2019. Au cours de cette période, la forte dynamique des ressources fiscales propres et des ressources d'exploitation a permis, notamment à partir de 2017, de neutraliser et même surcompenser la baisse très sensible des dotations et participations et, dans une moindre mesure, de la fiscalité reversée. La maîtrise concomitante des charges, conjuguée au désendettement progressif qui a réduit le déficit du résultat financier grâce à une politique énergique de sortie des emprunts toxiques menée depuis 2015 avec l'aide du fonds de soutien de l'État (12,4 M€), a conduit à une restauration lente mais continue de la capacité d'autofinancement (CAF) jusqu'en 2019.

L'exercice 2020, marqué par la crise sanitaire, a remis en cause cette tendance : les dotations ayant continué à décroître et les rentrées fiscales ayant plus faiblement augmenté que par le passé, l'affaissement inédit des ressources d'exploitation (- 1 M€), revenues à un niveau inférieur à celui de 2015 compte tenu à la fois de la baisse générale d'activité et des exonérations consenties en soutien au tissu économique et associatif local, n'a pas permis de maintenir le niveau global des produits de gestion. Même si les charges sont demeurées contenues et si la réduction du déficit financier s'est poursuivie, la CAF brute (même après retraitement d'une dépense exceptionnelle) s'est de nouveau détériorée en 2020, en recul de 8,9 %.

L'impact de la crise sanitaire sur le niveau des produits de gestion reste cependant à relativiser, preuve en étant d'ailleurs l'absence d'éligibilité de Grasse à la dotation compensatrice des pertes de recettes prévue par la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

En effet, la commune reste confrontée à la faiblesse structurelle de ses produits de gestion, en partie imputable à des contrats anciens (ainsi de certains baux emphytéotiques et contrats de délégations de service public – dont l'un court encore jusqu'en 2046 –, générant des redevances plus que modestes et sans rapport évident avec les avantages tirés par le cocontractant). S'y ajoute une politique fiscale marquée par des taux d'imposition inchangés depuis 2008 et le maintien d'abattements historiques, qui ont représenté plus de 10 M€ de bases non imposées à la taxe d'habitation (soit une perte de produit de 1,9 M€ chaque année). En outre, l'attractivité touristique minée par la paupérisation du centre-ville, la proche concurrence des villes littorales et la faible capacité hôtelière grassoise - malgré le classement en station de tourisme -, font de la taxe de séjour et du prélèvement sur le produit des jeux des recettes encore très marginales.

À cet égard, le casino local est symptomatique des difficultés conjuguées auxquelles la commune doit faire face. Les recettes de toutes natures tirées de l'exploitation déléguée sont en effet particulièrement limitées. L'établissement, peu mis en valeur bien qu'il occupe un bâtiment remarquable de la commune, est soumis à une très forte concurrence et se trouve en grande difficulté pour investir dans des équipements modernes. Peu moteur dans le rayonnement touristique de la commune, il apparaît se recentrer, par défaut, sur son activité annexe de restauration, aux résultats de laquelle la commune n'est cependant pas intéressée.

L'optimisation des produits de gestion qui doit notamment passer par une vigilance accrue dans la rédaction des clauses financières des contrats à venir, voire dans la renégociation de contrats en cours, est d'autant plus essentielle que la rigidité des charges de gestion laisse peu de marges de manœuvre. Quelques gisements d'économies semblent pouvoir encore être exploités, notamment en termes de dépenses liées aux commandes passées auprès de tiers. S'agissant des charges de personnel, la chambre constate leur maîtrise globale sur la période et l'absence de dérive en la matière, même s'il y a lieu de mentionner une durée du temps de travail inférieure à la norme légale qui a représenté, jusqu'à régularisation récente à effet du 1^{er} janvier 2022, un sureffectif théorique estimé à 15 agents. Elle signale également la complexité du régime indemnitaire (RIFSEEP) qui doit être simplifié.

Par ailleurs, la gestion de structures d'accueil (petite) enfance- jeunesse est déléguée à quelques structures associatives. En contrepartie de subventions particulièrement élevées, qui représentent plus de la moitié du total annuel des versements à l'ensemble du secteur associatif (soit 1,8 M€ en 2020, sans compter la valorisation des nombreux avantages en nature) et qui sont calculées en fonction d'un nombre prédéfini de « journées / enfant » à réaliser, ces associations exploitent dans les locaux municipaux des structures d'accueil pour le compte de la commune. Alors que ce dispositif s'apparente au paiement d'un prix et nécessiterait dès lors de recourir aux contrats de la commande publique, il ne repose que sur de simples conventions d'objectifs conclues de gré à gré. L'absence de mise en concurrence interdisant d'apprécier le juste prix des prestations, il apparaît que certaines associations affichent des résultats bénéficiaires, reports à nouveau et rémunérations de dirigeants qui questionnent d'autant plus le montant des subventions versées.

Qu'il s'agisse d'optimiser les recettes ou de rationaliser les dépenses, les performances de gestion doivent nécessairement être encore significativement améliorées compte tenu du niveau d'endettement. Le programme d'investissement ambitieux, qui poursuit l'objectif prioritaire de redynamiser le centre ancien, reste ainsi conçu et mené malgré une CAF nette toujours négative à l'exception d'un seul exercice. La commune ne pouvant de surcroît compter sur quelque 10 M€ de produits de cession qu'elle avait prévus à brève échéance dans son plan de financement, la chambre appelle à la plus grande vigilance dans la poursuite de ce programme, afin d'éviter qu'un relâchement prématuré des efforts ne mette en péril les résultats positifs obtenus depuis 2015 grâce à une gestion proactive de la dette.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Réviser les modalités internes de mise en œuvre du RIFSEEP, afin de le simplifier et d'asseoir les deux parts du régime indemnitaire sur les critères objectifs de responsabilité hiérarchique et de valeur professionnelle prévus par la loi.

Recommandation n° 2 : Mettre un terme aux conditions irrégulières de rémunération, par voie de simples subventions, des prestations rendues par les associations gérant pour le compte de la commune des structures d'accueil de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme pour 2021 l'examen des comptes et de la gestion de la commune de Grasse (Alpes-Maritimes) à compter de l'exercice 2015. Par lettre du 7 janvier 2021, dont il a été accusé réception le 11 janvier 2021, le président de la chambre a informé M. Jérôme Viaud, maire, ordonnateur en fonctions pendant toute la période contrôlée, de l'ouverture de la procédure.

Au terme de l'instruction, l'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 15 juillet 2021.

Les observations provisoires arrêtées par la chambre lors de sa séance du 30 septembre 2021 ont été notifiées à l'ordonnateur le 5 novembre 2021. Des extraits ont par ailleurs été adressés aux tiers mis en cause.

L'ordonnateur a produit ses observations par un envoi du 23 décembre 2021, enregistré au greffe de la chambre le 29 décembre 2021.

La chambre, réunie le 7 avril 2022, a arrêté ses observations et recommandations reproduites ci-après.

1 PRESENTATION

Sous-préfecture des Alpes-Maritimes située à une quinzaine de kilomètres au nord de Cannes et une trentaine de kilomètres à l'ouest de Nice, la commune de Grasse est la quatrième ville du département en termes de population avec 49 804 habitants¹, chiffre en légère décline depuis 2012. Elle est la ville-centre de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse (CAPG).

Carte n° 1 : Situation géographique de la commune de Grasse



Source : Google maps.

¹ Source : site INSEE, population légale millésimée 2018 en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021.

La commune peut compter sur sa réputation de capitale mondiale du parfum : les « *savoir-faire liés au parfum en Pays de Grasse* » ont ainsi été inscrits au patrimoine culturel et immatériel de l'humanité en 2018. La même année, le label « *station classée de tourisme* » était acquis².

Toutefois, l'attractivité de la collectivité reste minée par un centre ancien dégradé et paupérisé, classé quartier prioritaire au titre de la politique de la Ville (QPV)³. La commune y concentre depuis le début des années 2000 d'importants moyens soutenus par le programme national de rénovation urbaine (PNRU) en 2008. Compte tenu de la « *persistance de dysfonctionnements sociaux et urbains* »⁴, ce dernier a été prolongé par un nouveau PNRU (NPNRU) préfiguré en 2017 et signé en 2020, dans lequel le traitement du quartier « Grand centre » a été retenu d'intérêt régional. La commune de Grasse est également l'une des 222 villes moyennes retenues en 2018 au titre du programme national de redynamisation « Action Cœur de Ville » : 66 actions partenariales sont prévues sur la période 2020-2025 pour réhabiliter et reconquérir le centre-ville (en matière de logement, rénovation urbaine et patrimoine, commerce, mobilité, enseignement supérieur, etc.), dont 25 projets déjà « matures » ou engagés, repris au contrat.

D'après les dernières données statistiques disponibles pour 2018, la commune compte 82,2 % de résidences principales, soit un taux significativement supérieur à la moyenne départementale (66,4 %). Les résidences secondaires ne représentent corrélativement que 8 % des logements contre 25,1 % pour l'ensemble du département, mais cette faible proportion augmente de manière continue depuis 2007 et de façon bien plus rapide (+ 60 %) que celle de la production globale de logements (+ 8 %). Les logements vacants, quant à eux, représentent 9,8 % des logements, taux supérieur à la moyenne des Alpes-Maritimes (8,5 %).

En termes de niveaux de revenus, la part des ménages fiscaux imposés (54 %) est comparable à la moyenne du département (55,5 %), ainsi que le taux de pauvreté (15 % à comparer à 15,5 %) et le revenu médian disponible (21 340 € à comparer à 21 590 €). En revanche, le taux de chômage à Grasse est légèrement supérieur à la moyenne départementale (15,2 % à comparer à 13,7 %), avec une population jeune plus particulièrement exposée : le taux de chômage des 15-24 ans y est en effet de 33,2 % en moyenne, soit un niveau très supérieur à ceux du département des Alpes-Maritimes (19,1 %) et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (21,7 %)⁵.

² Décret du 19 janvier 2018. La commune était auparavant classée « station climatique » depuis 1922.

³ Quartier « Grand centre », qui regroupe le centre historique et le quartier de la Gare. Selon le contrat de ville 2015-2020 prorogé jusqu'en 2022, la commune compte un second QPV (quartier des Fleurs de Grasse).

⁴ Source : convention pluriannuelle du PRU du pays de Grasse – Grasse centre ancien, p. 9.

⁵ Source : INSEE, « dossier complet » sur Grasse et chiffres des taux de chômage localisés 2019.

2 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

2.1 La qualité de l'information budgétaire et financière

Les rapports suivis du débat d'orientation budgétaire (DOB) examinés sur la période contrôlée, structurés et très documentés, sont exempts de critique. On note également l'effort particulier de la commune en matière de transparence de l'information sur la dette, qui fait notamment l'objet d'un rapport annuel ad hoc.

L'information budgétaire délivrée par les comptes administratifs reste en revanche perfectible, même si quelques améliorations ont déjà été apportées au document produit en 2021. Plusieurs annexes ou parties d'annexes ne sont pas renseignées (liste des organismes dans lesquels la commune détient du capital, liste des subventions représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme subventionné, présentation des flux financiers réciproques avec l'intercommunalité, détail des immobilisations créées en régie, état du personnel non-titulaire, etc.). De même, la commune n'a pas délibéré sur le bilan des cessions et acquisitions⁶ qui doit être annexé au compte administratif. Il est enfin dommage que l'annexe spécifique « *état de ventilation des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire du COVID-19* » (A.7.4.1 et A. 7.4.2) prévue au compte administratif 2020 n'ait pas été remplie.

Par ailleurs, malgré l'ampleur du programme d'investissement communal, les documents budgétaires ne comportent pas de suivi précis des principales opérations d'équipement en cours. Ainsi, les quelques annexes jointes aux budgets primitifs et comptes administratifs 2018 à 2020⁷ retracent le financement d'« opérations » aux définitions floues, telle l'opération n° 929 « équipements et locaux associatifs » qui globalise plusieurs millions d'euros et qui correspondrait, sous ce libellé peu explicite, à l'opération de construction de la médiathèque. Le financement de certains projets d'ampleur réalisés sur plusieurs exercices successifs, non individualisés, ne peut donc être suivi d'exercice en exercice et être facilement appréhendé par le lecteur. À l'inverse, des opérations achevées, au titre desquelles aucun crédit n'a été ouvert ni aucune réalisation n'a été inscrite dans les comptes administratifs 2019 et 2020, continuent d'apparaître inutilement (opérations n° 926 « *Ingénierie et conduite projet PRU* » et n° 931 « *Centre patrimonial Antoine Maure* »).

Enfin, compte tenu de l'important fléchage des crédits vers la rénovation du centre ancien, il est rappelé que les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT prévoient que les communes signataires de contrats de ville présentent annuellement un état, annexé à leur budget, retraçant les recettes et les dépenses correspondant aux engagements pris dans le cadre de ces contrats. Y figurent l'ensemble des actions conduites et des moyens apportés par les différentes parties, notamment les départements et les régions, en distinguant les moyens qui relèvent de la politique de la ville de ceux qui relèvent du droit commun.

La chambre invite donc la commune à veiller à l'exhaustivité des informations requises au sein de ses documents budgétaires.

⁶ Prévu au 2^{ème} alinéa de l'article L. 2241-1 du CGCT.

⁷ Annexe « B3 - Détail des chapitres d'opération d'équipement ».

2.2 La fiabilité des comptes

Au titre du budget principal, les niveaux d'exécution des prévisions budgétaires (en fonctionnement et en investissement), le traitement des opérations à classer ou à régulariser (en recettes et en dépenses) et les rattachements des charges et des produits à l'exercice conformément au principe d'indépendance des exercices ont été examinés. Ils n'appellent pas d'observations particulières.

En revanche, quelques points méritent des mesures de correction ou de vigilance.

2.2.1 Les provisions pour risques

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence afin de couvrir des risques et des charges dont la réalisation est incertaine mais que des événements survenus ou en cours rendent probables. La constitution de provisions est essentiellement facultative et laissée à l'appréciation du maire, sauf dans les cas énumérés à l'article R. 2321-2 du CGCT, pour lesquels les dotations aux provisions constituent une dépense obligatoire au sens du 29° de l'article L. 2321-2 du même code. Ce dernier article précise en outre que les dotations aux provisions sont constituées « *notamment pour risques liés à la souscription de produits financiers* ».

Les risques financiers attachés à six emprunts complexes à taux structurés ont été dûment provisionnés après délibérations du conseil municipal. De même, l'état des restes à recouvrer, examiné par échantillonnage sur les sommes les plus importantes, ne montre pas le maintien de créances trop anciennes ou manifestement prescrites qui auraient nécessité une plus large dotation aux provisions. Enfin, s'agissant de couvrir les risques contentieux, une seule provision a été constituée entre 2015 et 2020⁸, mais l'examen de la liste des affaires pendantes fournie par la commune n'a pas démontré une sous-estimation caractérisée du risque et, par voie de conséquence, une sous-dotation aux provisions de nature à fausser significativement, à elle seule, le résultat de la section de fonctionnement⁹.

En revanche, la récente résiliation anticipée à effet du 31 mars 2021 du contrat de partenariat conclu en 2013 pour la rénovation, l'exploitation et la maintenance du parc d'éclairage public et de signalisation lumineuse, prononcée par la commune aux torts du cocontractant mais contestée par ce dernier, nécessitera d'examiner avec la plus grande attention l'inscription éventuelle, qui n'a pas été faite dans le budget primitif 2021, d'une provision en fonction du risque indemnitaire associé. À la suite de la notification de la décision de résiliation, le partenaire a en effet introduit en février 2021 un recours auprès du tribunal administratif assorti de conclusions indemnitaires dont une partie est déjà chiffrée à hauteur de 920 K€, d'autres postes de préjudices invoqués restant à expertiser. La commune justifie sa position en indiquant que son analyse juridique du dossier l'amène à considérer, en l'état, que le risque encouru est limité.

⁸ D'un montant de 88 935 € de 2018 à 2020, elle concerne un risque d'irrecouvrabilité de comptes de tiers.

⁹ En raison, notamment, de la prédominance des recours en annulation sans enjeu indemnitaire et de contentieux dont les conséquences indemnitaires sont prises en charge par l'assurance. On note seulement que, par une récente délibération n° 2021-67 du 23 mars 2021, une nouvelle provision de près de 190 K€ vient d'être constituée pour risques liés à deux contentieux à caractère indemnitaire, mais cette inscription n'a pas été effectuée « *dès l'ouverture du contentieux en première instance* » comme la réglementation le prévoit (requête de première instance introduite en 2018 ; jugement déjà rendu en 2019 et frappé d'appel).

2.2.2 Le recensement et suivi des immobilisations

La comparaison entre l'inventaire 2018¹⁰ établi par la collectivité et l'état de l'actif du comptable, conforme avec le compte de gestion 2018, a présenté des écarts significatifs, de nature à caractériser une insuffisance dans le suivi des immobilisations, leur recensement et leur identification. En effet, si le montant total net de ces discordances n'était que de 3,4 M€ (ce qui représentait 1 % de la totalité de l'inventaire), 41 comptes d'immobilisations étaient impactés avec, pour certains, des différences très marquées (par exemple, le compte 2313 relatif aux constructions présentait un écart de 19,2 M€).

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'ayant poursuivi son travail de fiabilisation, seuls 12 comptes « *restent encore à ajuster* ». La commune est donc invitée à poursuivre son travail de mise en cohérence.

2.2.3 L'intégration des immobilisations en cours et les amortissements

Une fois achevées, les dépenses afférentes aux « *immobilisations corporelles en cours* » (comptes 231), doivent être transférées aux comptes d'immobilisations corporelles définitifs (comptes 21). Or, en l'espèce, le solde des comptes 231 ne cesse de croître sur la période : affichant une évolution moyenne de + 7,6 % par an, les immobilisations corporelles en cours ont augmenté de 40 M€ entre 2015 et 2020. Elles représentent jusqu'à plus de 50 % des immobilisations corporelles en 2020, ce qui signifierait que plus de la moitié des immobilisations de la commune seraient non achevées sur un patrimoine supérieur à 220 M€. De fait, le pourcentage des travaux achevés dans l'année est nul (ou quasi-nul), ce qui paraît pour le moins improbable.

Tableau n° 1 : Immobilisations corporelles et en cours

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations corporelles en cours/cpte 231	73 225 727	79 588 628	86 462 088	93 705 781	102 200 567	113 724 431
Montant des travaux achevés 231	30	4 081	1 242	673 854	2 985	114 691
% des travaux achevés	0 %	0 %	0 %	0,7 %	0 %	0,1 %
Immobilisations corporelles/cpte 21	214 296 832	215 586 880	216 544 288	217 289 222	218 435 440	220 735 473
Solde 231/21	34 %	37 %	40 %	43 %	47 %	52 %

Sources : comptes de gestion et comptes administratifs.

¹⁰ L'inventaire 2020 a été produit par la collectivité mais ne peut pas à ce jour être comparé à l'état de l'actif 2020 du comptable, non produit.

La commune, bien consciente de cette anomalie, a engagé un travail de régularisation qui a conduit, en juillet 2021, à une première tranche d'intégration d'immobilisations en cours, représentant à elle seule plus de 54 M€ au titre des années 2010 à 2018. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que ce travail s'était encore poursuivi et qu'en septembre 2021, la totalité des immobilisations en cours avaient été rattachées aux immobilisations définitives au 31 décembre 2020, pour un total de plus de 113,5 M€.

Il reste impératif qu'à l'avenir, ce travail soit réalisé au fil de l'eau, comme l'ordonnateur s'y est engagé dans sa réponse.

Au-delà du problème de fiabilité des comptes de bilan et de connaissance de l'actif, on doit rappeler qu'en parallèle de la procédure d'intégration, les dotations aux amortissements des immobilisations constituent des dépenses obligatoires en vertu du 27° de l'article L. 2321-2 du CGCT. Si la commune a bien fixé ses méthodes et durées d'amortissement conformément au barème indicatif issu de l'instruction M14 par délibération du 28 juin 2016, le retard pris dans l'intégration d'immobilisations amortissables, dès l'année suivant leur mise en service, a conduit à sous-doter les amortissements. De fait, les premières opérations de régularisation mises en œuvre en juillet 2021 ont conduit à inscrire une dotation aux amortissements complémentaire de quelque 450 K€ (sachant que 365 K€ de cette nouvelle dotation correspondent à des biens amortissables sur 10 ans)¹¹. Dans l'intervalle, le résultat de fonctionnement a été indûment majoré, à due proportion, au cours d'exercices antérieurs.

2.2.4 Les travaux en régie

Les travaux en régie correspondent à des immobilisations que la collectivité crée pour elle-même, réalisées par son personnel avec des matériaux qu'elle achète. Ces immobilisations sont comptabilisées pour leur coût de production qui correspond au coût des matières premières, augmenté des charges directes de production (matériel acquis, loué, frais de personnel), à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale. Les travaux déclarés en régie doivent évidemment constituer de véritables immobilisations, et non de simples travaux d'entretien.

En l'espèce, la commune a constaté au cours de la période contrôlée une production immobilisée comptabilisée en recette au compte 72 « travaux en régie », pour des montants retracés ci-dessous.

Tableau n° 2 : Évolution des produits imputés au compte 72 au cours de la période contrôlée

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Production immobilisée, travaux en régie	406 674	428 385	349 989	437 521	496 697	410 333

Source : Anafi, à partir des comptes de gestion.

¹¹ Le surplus de la dotation complémentaire correspond majoritairement à l'amortissement de biens sur 1 an.

Les sommes ainsi inscrites en recettes procèdent exclusivement de la compilation des dépenses individuelles de fournitures effectuées par les services proximité/voirie, ateliers et fêtes, retracées dans un état réalisé à un rythme trimestriel ou annuel. Il s'agit pour l'essentiel de l'achat de multiples matériaux (enrobés, béton, émulsion, etc.) ou petits matériels (« *pièces détachées* », outillages, peintures, visserie, moquettes pour cérémonie, batteries, piles, pelles, joints de serrage, clefs, étagères, pinceaux, pâte à bois, etc.). Certaines dépenses sont sobrement désignées sous le seul libellé « *fournitures [mois de...]* », sans autre précision. On peut y ajouter l'absence de tout détail supplémentaire fourni au compte administratif (l'état des travaux en régie de l'annexe A11 n'étant pas renseigné sur la période contrôlée, exercice 2020 inclus).

Il est donc impossible d'attester que les dépenses en cause ont uniquement concerné des immobilisations et que de simples travaux d'entretien n'ont pas été pris en compte, gonflant artificiellement une recette de fonctionnement¹². Il a d'ailleurs été confirmé que les services techniques municipaux effectuaient principalement de petites interventions (les opérations plus lourdes étant essentiellement réalisées en faisant appel à des marchés publics à bons de commande, que ce soit en voirie ou en travaux de bâtiment).

De même, interrogée sur le détail des écritures d'imputation sur les comptes d'immobilisation pour 2019, la commune n'a fourni qu'une liste des mandats émis sur les comptes 2313 et 2315 reprenant les dépenses de fournitures susvisées, avec une simple mention générique en bas de tableur en guise de description des investissements réalisés¹³.

On constate également que la différence d'exécution entre la prévision budgétaire du montant des travaux en régie inscrit au budget primitif et la réalisation constatée est globalement faible, notamment en 2019 (500 K€ inscrits au budget primitif, 496 K€ réalisés) et, dans une moindre mesure, en 2020 (450 K€ / 410 K€). À cet égard, la diminution des recettes constatées au compte 72 en 2020 (- 17,3 % par rapport à l'exercice antérieur), si elle devait être rapprochée d'une baisse de l'activité événementielle, ne ferait que renforcer les doutes sur la nature des travaux pris en compte.

Même s'il ne s'agit que d'une recette marginale rapportée aux produits de gestion totaux (moins de 1 % sur l'ensemble de la période), la mauvaise estimation des travaux en régie peut fausser les soldes de gestion, notamment l'autofinancement et le résultat de la section de fonctionnement. Leur probable surestimation en l'espèce est à rapprocher de la faiblesse relative de ces deux indicateurs de gestion.

Il est donc recommandé à la commune de tenir une comptabilité analytique précise et de mettre en œuvre une procédure interne claire, afin d'identifier les seuls travaux en régie concourant à la production d'immobilisations et de compiler alors, de manière exhaustive, les diverses charges de fonctionnement mobilisées. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est ainsi engagé à mettre en place, à effet dès 2022, une procédure spécifique d'évaluation et de comptabilisation de ses travaux en régie.

¹² Dans sa réponse à la chambre et sans davantage citer d'exemples concrets, la commune indique seulement que « *les immobilisations concernées sont au sens large l'ensemble des bâtiments communaux (en tout particulier les bâtiments scolaires), la voirie, le service des fêtes. Les travaux réalisés sont ceux de gros entretien ou de mise en valeur pour les bâtiments. Pour la voirie, principalement des opérations d'enrobés et de réalisation de panneaux de signalisation. Pour le service des fêtes, la confection de guirlandes lumineuses notamment* ».

¹³ Exemple : « *détail des travaux réalisés : concernent les fournitures des travaux dans les bâtiments communaux, écoles, crèches, tous corps d'état (menuiserie, plomberie, serrurerie, maçonnerie, électricité, ferronnerie, peinture)* ».

Plus largement et compte tenu de tout ce qui précède, l'attention de la collectivité est appelée sur la nécessité d'une meilleure connaissance et d'un suivi comptable régulier de son patrimoine immobilisé.

3 LA SITUATION FINANCIERE

Au cours de la période contrôlée et jusqu'au 31 décembre 2019, la commune de Grasse a compté, outre son budget principal qui représentait près de 89 % des recettes de fonctionnement, cinq budgets annexes SPIC : eau, assainissement, SPANC (service public de l'assainissement non collectif), cinéma et pompes funèbres¹⁴.

Au 1^{er} janvier 2020, quatre de ces budgets annexes ont été supprimés :

- les budgets annexes relatifs aux services affermés de l'eau, de l'assainissement et du SPANC, sous nomenclature M49, ont été clôturés pour être repris par la CAPG à titre de compétences obligatoires ;
- les opérations relatives à l'activité du cinéma municipal, retracées jusqu'alors dans un budget annexe sous nomenclature M4 créé en 2013, ont été reprises dans le budget principal, après qu'un jugement définitif rendu par le tribunal administratif de Nice le 15 juillet 2019 a retenu le caractère administratif du service public rendu.

La répartition des recettes de fonctionnement entre le budget principal et l'unique budget annexe restant se présente donc, depuis le 1^{er} janvier 2020, conformément au tableau ci-dessous. Il en découle que l'analyse qui suit portera sur le seul budget principal.

Tableau n° 3 : Structure budgétaire au 1^{er} janvier 2020

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
			en €	en %
Budget principal	GRASSE	M14	68 287 469	99,96 %
Budget annexe	POMPES FUNÈBRES DE GRASSE	M4	25 958	0,04 %
TOTAL			68 313 427	100,00 %

Source : Anafi, à partir des comptes de gestion.

¹⁴ Il est observé que la convention de gestion provisoire conclue avec la CAPG au titre de la prise en charge de la compétence « promotion du tourisme » pour l'exercice 2017 avait prévu, au dernier alinéa de son article 5 « conditions financières », la mise en place par la commune d'un budget annexe dédié en application de l'article L. 5211-56 du CGCT. Ce budget individualisé n'a cependant pas été établi.

Il est signalé que la commune était inscrite au réseau national d'alerte depuis 2004, mais en est sortie en 2019¹⁵. Les services de l'État ont en effet constaté une amélioration sensible de la situation financière au cours de la période récente, mais cette décision est assortie de mises en garde.

En effet, les niveaux des principaux soldes de gestion qui seront analysés *infra* montrent une situation qui demeure très fragile compte tenu de la faiblesse de l'autofinancement. Il est donc indispensable d'améliorer cet indicateur par la maîtrise des charges et l'optimisation des recettes, et d'engager parallèlement avec la plus grande prudence les nouvelles opérations d'investissement compte tenu des souscriptions d'emprunts qu'elles sous-tendent.

3.1 Les performances financières annuelles

3.1.1 Les produits de gestion

3.1.1.1 Vue d'ensemble

Après avoir connu une amélioration sensible et ininterrompue à partir de 2017, les produits de gestion se sont affaiblis en 2020 (- 1,34 % par rapport à 2019, soit près de 900 K€ en moins).

La commune n'a pas été déclarée éligible à la dotation compensatrice prévue par l'article 21 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 et de son décret d'application du 25 novembre 2020¹⁶, la moyenne des recettes fiscales et domaniales perçues entre 2017 et 2019 restant (de peu) inférieures à celles perçues en 2020. Si cette absence d'éligibilité démontre un impact limité de la crise sanitaire sur la situation financière de la collectivité en 2020, elle est aussi et surtout le signe d'une faiblesse structurelle des produits de gestion.

Tableau n° 4 : Évolution des produits de gestion de la commune de Grasse entre 2015 et 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	33 951 723	34 510 101	35 349 563	36 379 930	37 515 591	38 056 099
+ Fiscalité reversée	15 686 999	15 550 926	14 987 411	14 999 634	14 918 931	14 883 662
= Fiscalité totale (nette)	49 638 722	50 061 027	50 336 974	51 379 564	52 434 522	52 939 761
+ Ressources d'exploitation	2 695 429	2 854 719	3 380 213	3 600 661	3 609 698	2 625 173
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	12 760 995	10 673 658	9 716 758	9 360 435	9 452 523	9 132 036
+ Production immobilisée, travaux en régie	406 674	428 385	349 989	437 521	496 697	410 333
= Produits de gestion (A)	65 501 821	64 017 790	63 783 933	64 778 181	65 993 440	65 107 303

Source : logiciel Anafi, à partir des comptes de gestion.

¹⁵ Courrier du préfet des Alpes-Maritimes et du DDFiP des Alpes-Maritimes du 16 septembre 2019.

¹⁶ Cf. courrier du préfet des Alpes-Maritimes en date du 3 décembre 2020.

3.1.1.2 Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres (nettes des versements et restitutions) ont augmenté sur l'ensemble de la période, passant de près de 34 M€ en 2015 à plus de 38 M€ en 2020 (+ 12 %). On observe néanmoins que la dynamique de progression annuelle moyenne sur la période 2015-2019 (+ 2,5 %) a été ralentie entre 2019 et 2020 (+ 1,4 %), compte tenu, parmi plusieurs facteurs convergents¹⁷, d'une baisse limitée mais néanmoins inédite du produit global des « *autres taxes locales* » (hors impôts locaux), à hauteur de - 0,85 %.

Tableau n° 5 : Évolution des ressources fiscales propres de la commune de Grasse sur la période 2015-2020

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Impôts locaux nets des restitutions	29 729 778	30 244 451	30 927 727	31 400 835	32 221 193	32 806 136
+ Autres taxes locales	4 221 945	4 265 651	4 421 836	4 979 095	5 294 398	5 249 963
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	33 951 723	34 510 101	35 349 563	36 379 930	37 515 591	38 056 099

Source : logiciel Anafi, à partir des comptes de gestion.

Le produit des impôts locaux a augmenté sans discontinuer entre 2015 et 2020 (+ 3 M€). Il représente près de la moitié des produits de gestion de la commune (48,8 %).

Comme pour la moitié des communes soumises à ce dispositif en région PACA¹⁸, il est amputé, chaque année, du prélèvement opéré au titre de l'article 55 de la loi SRU : ce dernier a atteint son plus haut niveau en 2020 à hauteur de 677 K€ (sans dépenses déductibles)¹⁹, correspondant à un taux de réalisation de logements sociaux de 14,58 %, soit quelque 2 418 logements manquants sur 5 800 attendus. Le déficit constaté peut être rapproché d'un centre historique dégradé où se concentre une population paupérisée dans des immeubles peu ou pas entretenus, constituant un « *parc social de fait* ». Le recyclage de l'habitat ancien dégradé est d'ailleurs au cœur du programme de rénovation urbain auquel adhère la commune.

¹⁷ Par exemple : la minoration du coefficient de majoration forfaitaire des bases (votée dans la loi de finances pour 2020) ou l'augmentation du prélèvement SRU lors de ce même exercice (cf. *infra*).

¹⁸ Source : rapport de la Cour des comptes sur l'application de l'article 55 de la loi SRU, février 2021.

¹⁹ La cession d'un immeuble communal, à l'euro symbolique, en vue d'y réaliser des logements sociaux, permet de sensiblement diminuer le prélèvement 2021, à hauteur de la valeur vénale retenue. Passé cet exercice, la commune table sur un montant de prélèvement SRU de 700 K€ jusqu'en 2025 inclus (source : ROB 2021).

Les taux de base de la taxe d'habitation et des taxes foncières, inférieurs d'environ deux points à ceux pratiqués dans les communes de la même strate démographique²⁰, n'ont pas varié depuis 2008²¹. La commune, qui appartient au périmètre d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants prévue à l'article 232 du CGI, a cependant instauré, à partir de l'exercice 2016, la majoration de 20 % de la taxe d'habitation due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale²² lesquels sont toutefois, comme on l'a vu *supra*, en faible proportion.

L'évolution globale du produit des trois taxes s'explique donc essentiellement par la dynamique des bases. Celle-ci résulte de l'application mécanique du coefficient forfaitaire de revalorisation annuelle, mais aussi pour partie de la coopération engagée par protocole du 16 novembre 2017 entre l'État (DDFiP des Alpes-Maritimes) et la commune en vue d'optimiser les bases de fiscalité directe locale. Une cellule fiscale dédiée, composée d'agents communaux, mène des enquêtes de terrain afin d'identifier les occupants (compte tenu de la forte proportion de logements vacants) et les éventuelles sous-évaluations locatives entraînant une catégorisation erronée du bien. Le volume des rôles supplémentaires et complémentaires de taxe d'habitation et de taxes foncières objective un bilan positif de ces campagnes de contrôle (+ 1 075 rôles entre 2016 et 2020²³).

Reste toutefois que le régime d'abattements décidé par le conseil municipal en matière de taxe d'habitation, sans changement depuis 2004, a réduit de près de 10 M€ les bases imposables (soit près de 12 % des bases totales) et représenté une perte de produit fiscal estimée à 1,9 M€ en 2019²⁴. Globalement, le produit de la fiscalité directe locale de la commune de Grasse rapporté au nombre d'habitants est significativement inférieur à la moyenne nationale, régionale et, plus encore, départementale (637 €/habitant en 2019, à comparer respectivement à 671 €/habitant, 852 €/habitant et 979 €/habitant²⁵).

Les autres ressources fiscales propres ont fortement augmenté sur la période, passant de 4,2 M€ en 2015 à 5,2 M€ en 2020, malgré le léger infléchissement constaté lors du dernier exercice contrôlé. Bien que directement liées au niveau d'activité économique, elles ont connu des évolutions très contrastées lors de la crise sanitaire en 2020²⁶.

Le produit de la taxe communale additionnelle aux droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux, en constante augmentation depuis 2015, a encore évolué en 2020 de + 4 % pour s'établir à près de 3,6 M€. Même si la commune table prudemment, dans son budget primitif pour 2021, sur une baisse de 10 % de ce produit, l'évolution au cours des dernières années confirme le potentiel attractif de la commune dans un contexte de saturation des communes du bord de mer et de l'aire sophiolitaine, où le prix d'achat au mètre carré de foncier est moins accessible.

²⁰ Source DGCL. Les taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties sont respectivement de 18,90 % et de 19,45 % (contre 20,85 % et 21,25 % pour les communes de la strate). Le taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties est de 14,70 % (contre 38,26 % pour les communes de même strate), mais sans impact compte tenu de la faiblesse des bases nettes imposables.

²¹ Le taux de taxe d'habitation, dont la suppression totale est programmée en 2023, est gelé à sa valeur 2019 (article 5 du PLF 2020). En 2021, le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties de la commune est seulement augmenté du taux départemental de substitution (10,62 %, cf. délibération du 23 mars 2021).

²² Dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation, ce dispositif est conservé.

²³ Source : ROB 2021 (p. 32) et rapports de la CCID pour 2019 et 2020.

²⁴ Sources : « Document de valorisation financière et fiscale 2019 » du comptable et ROB 2021.

²⁵ Source : site DGCL.

²⁶ Étant entendu que leurs règles de calcul n'ont pas été modifiées entre 2019 et 2020, si ce n'est un *relèvement* des tarifs unitaires de la taxe locale sur la publicité extérieure pour tenir compte comme chaque année de l'évolution de l'indice des prix.

Le produit de la taxe locale sur la publicité extérieure est globalement demeuré stable en 2020 (à plus de 273 K€) et ne semble donc pas avoir pâti du niveau d'activité des annonceurs.

En revanche, le produit de la taxe de séjour²⁷ a reculé de 34,5 % pour s'établir à moins de 183 K€ en 2020, marquant l'arrêt de la forte progression qui avait été entamée en 2016 grâce, notamment, à la taxation des hébergeurs, à la fin du forfait pour les établissements non classés et à l'élargissement de l'offre de chambres d'hôtes. Bien que la commune soit classée station de tourisme, ce produit constitue, même à son meilleur niveau en 2019 (279 K€), une recette très marginale (0,4 % des produits de gestion). La collectivité reste en effet pénalisée par la dominante excursionniste de sa fréquentation touristique (largement basée sur des visites à la journée autour des lieux emblématiques de l'industrie du parfum) : le faible nombre de nuitées est à rapprocher d'un centre-ville jugé peu accueillant et d'une capacité hôtelière limitée (cinq hôtels – dont deux établissements « *deux étoiles* » et un établissement « non classé » – représentant 134 chambres au 1^{er} janvier 2021²⁸). La reconquête du centre-ville, afin d'en faire un pôle touristique, compte ainsi parmi les orientations stratégiques du NPNRU. La réhabilitation de l'« hôtel des parfums » (60 à 70 chambres nouvelles, de catégorie 4 ou 5 étoiles), le maintien du casino et le « projet Martelly » incluant commerces et cinéma, sont au nombre des projets devant inciter les touristes à prolonger leur séjour en leur proposant une offre nouvelle d'activités.

Si le casino local doit donc participer de cette offre, la faiblesse du produit du prélèvement sur les jeux perçus par la commune témoigne pour l'heure d'une activité réduite (cf. chapitre 6 *infra*).

3.1.1.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation, après avoir très sensiblement augmenté entre 2015 et 2019 (+ 34 %), se sont effondrées en 2020 (près de 1 M€ en moins par rapport à 2019, soit une baisse de plus de 27 %). Elles sont ainsi revenues à un montant inférieur à celui observé en début de période contrôlée.

²⁷ La loi NOTRe n'a rendu obligatoire le transfert du produit de la taxe de séjour à l'intercommunalité que dans la seule hypothèse d'un office de tourisme communautaire constitué sous forme d'EPIC, ce qui n'est pas le cas en l'espèce (gestion associative). On peut toutefois relever que, par une délibération n° 2018-107 du 26 juin 2018, le conseil municipal de Grasse a spécifiquement destiné le produit de la taxe qu'il continue de percevoir au « *développement touristique du territoire au travers du financement de l'office de tourisme* », ce qui ne correspond donc plus à la réalité de l'organisation actuelle.

²⁸ Source : INSEE.

Tableau n° 6 : Évolution des ressources d'exploitation de la commune entre 2015 et 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	1 878 619	1 945 177	2 307 738	2 576 805	2 519 580	1 588 639
<i>Dont : Produits du domaine (c/ 703)</i>	449 222	456 898	493 637	1 063 233	1 032 695	762 123
<i>Dont : Travaux, études et prestations de services (c/ 704, 706 et 7088)</i>	537 382	625 827	542 865	513 838	504 414	301 789
<i>Dont : Remboursement de frais (c/ 7087)</i>	425 840	395 836	704 645	502 947	447 174	397 396
<i>Dont : Mise à disposition de personnel facturée (c/ 7084)</i>	466 176	466 616	566 590	496 787	535 298	126 978
+ Autres produits de gestion courante (b)	816 811	909 542	1 072 475	1 023 855	1 090 118	1 036 534
<i>Dont : Revenus des immeubles (c/ 752)</i>	651 939	741 676	902 307	832 166	886 190	830 269
<i>Dont : Redevances perçues des fermiers et concessionnaires de service public (c/ 757)</i>	164 871	167 866	170 167	190 939	203 927	206 265
= Ressources d'exploitation (a+b)	2 695 429	2 854 719	3 380 213	3 600 661	3 609 698	2 625 173

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Le produit du domaine et des activités

L'affaîssement constaté procède quasi-exclusivement des pertes sur les « ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais » enregistrés sur les comptes 70 (- 0,93 M€). Leur augmentation particulièrement dynamique de 7,6 % en moyenne entre 2015 et 2019, principalement portée par des revalorisations de redevances et de tarifs au titre de l'occupation du domaine, a été brisée en 2020²⁹.

Cette évolution s'explique en partie, à hauteur de 408 K€ et sans besoin de faire appel à la conjoncture sanitaire, par la diminution des recettes tirées des mises à disposition de personnels, compte tenu de la clôture déjà évoquée de quatre budgets annexes au 1^{er} janvier 2020. Celle-ci a en effet mis un terme définitif aux remboursements qui abondaient jusqu'alors le budget principal.

Pour le reste, le phénomène de décrochage observé au niveau des ressources liées aux services rendus par la collectivité permet, en l'absence de toute autre facteur endogène ou exogène significatif, de désigner la crise sanitaire toujours en cours comme cause principale de la dégradation. L'arrêt de certaines activités, les baisses générales de fréquentation, les annulations de manifestations et, de manière générale, le ralentissement de l'activité économique expliquent cette évolution. Tablant d'ailleurs sur une sortie de crise acquise en 2022 voire 2023 seulement, la commune a bâti son budget primitif pour 2021 sur l'hypothèse d'un niveau de ressources d'exploitation comparable à ce qui a été enregistré sur les comptes 70 en 2020 (1,6 M€).

²⁹ La commune avait tablé, dans son budget initial pour 2020 voté le 10 décembre 2019, sur une estimation de 2,1 M€ au compte 70 qui, quoique prudente, s'est avérée encore au-delà du réalisé.

**Tableau n° 7 : Pertes de produits tirés de l'activité impactés par la crise sanitaire en 2020
(comptes 70)**

	2019	2020	Différence
DOMAINE PUBLIC - STATIONNEMENT			
Droits de voirie et de stationnement, redevances d'occupation du domaine public (c/ 70311, 70321, 70323, 70328 et 704)	311 543,69	283 583,20	- 27 960,49
Redevance de stationnement et FPS (c/ 70383 et 70384)	650 091,59	365 455,08	- 284 636,51
ACTIVITÉS CULTURELLES ET FESTIVES			
Cinéma (c/ 7062)	77 477,16	27 782,93	- 49 694,23
Conservatoire de musique (c/ 7062)	116 024,82	58 457,00	- 57 567,82
Bibliothèque, musée d'art et d'histoire de Provence, visites guidées (c/ 7062)	14 852,80	7 644,82	- 7 207,98
Évènements annuels annulés (Expo-rose, Miss Grasse, patinoire) (c/ 7062)	19 448,00	0,00	- 19 448,00
JEUNESSE			
CLSH / accueil périscolaire / séjours (c/ 70632 et 7066)	218 210,61	144 006,94	- 74 203,67
Remboursement navettes scolaires (c/ 70878)	146 138,55	90 933,23	- 55 205,32
TOTAL			- 575 924,02

Source : CRC, à partir des éléments fournis par la commune (mail du 22 avril 2021) et des comptes de gestion.

Les aides communales sous forme d'exonérations de droits ont fortement contribué à la baisse particulièrement nette des recettes tirées du domaine public³⁰.

En plus des pertes liées à l'exemption de paiement des redevances pour exploitation commerciale de ce domaine³¹, les produits spécifiquement liés au stationnement, que la commune avait fortement dynamisés à partir de 2018, notamment avec l'instauration du forfait post-stationnement (FPS), ont diminué à eux seuls de quelque 285 K€ compte tenu du dispositif de gratuité du stationnement de surface en centre-ville³².

Les revenus des immeubles

Les revenus des immeubles imputés au compte 752, qui ont fortement progressé au cours de la période 2015-2019 (+ 35 %), apparaissent s'être mieux maintenus en 2020, accusant une baisse limitée à 6,3 %, soit -56 K€. Celle-ci est à rapprocher d'une activité événementielle en berne qui a impacté le produit des locations de salles communales (Palais des congrès, salle Chiris, chapelle de la Visitation, etc.), outre un dispositif d'exonération pendant deux mois, au printemps 2020 (ultérieurement prorogé en 2021), au bénéfice des loueurs associatifs³³.

³⁰ Et encore faut-il, pour être complet, y ajouter les pertes enregistrées au compte 7336 « droits de place » des foires et marchés, passés de 33 658 € en 2019 à 9 133 € en 2020 (-24 524 €).

³¹ Délibération n° 2020-104 du 7 juillet 2020, pour la période du 16 mars au 30 septembre 2020. Dispositif reconduit rétroactivement pour la période du 30 octobre 2020 au 28 novembre 2020 par délibération n° 2021-48 du 23 mars 2021 (ce qui donnera lieu à régularisations en 2021), puis prorogé sur la période du 5 avril 2021 au 18 mai 2021 par délibération n° 2021-126 du 29 juin 2021.

³² Délibération n° 2020-193 du 10 novembre 2020 (période du 2 novembre au 1^{er} décembre) et n° 2021-47 du 23 mars 2021 (gratuité pour toutes périodes de confinement à venir). Délibération n° 2021-122 du 29 juin 2021 (17 mars au 10 mai 2020).

³³ Délibération n° 2020-148 du 29 septembre 2020 (dispositif prolongé par délibération n° 2021-55 du 23 mars 2021 puis n° 2021-133 du 29 juin 2021).

Pour être complet, on doit y ajouter que, par deux délibérations intervenues en fin d'exercice 2020 (dont les effets ont également été prolongés en 2021)³⁴, le conseil municipal de Grasse a voté un dispositif rétroactif d'exonération partielle des redevances et loyers commerciaux, afin de soutenir le tissu économique local. Ces exonérations chiffrées à hauteur de 57 K€ (dont 27,5 K€ au titre du seul casino Le Victoria) ont été comptabilisées en subventions exceptionnelles en fin d'exercice. Si l'on veut donc rendre entièrement compte de l'impact de la crise sanitaire sur les revenus des immeubles encaissés en 2020, cette dépense agrégée aux pertes directes susvisées porte le manque à gagner à 113 K€ nets.

Même à ce niveau de perte, le dispositif d'exonération n'a donc eu qu'un impact très limité sur les finances communales en 2020. Cette très faible incidence met en lumière, en revanche, la faiblesse des produits patrimoniaux de la commune (hors cas particulier du casino, l'exonération de loyers commerciaux n'a ainsi représenté que moins de 30 K€ de pertes sur trois mois d'application et ce, au titre de 26 activités commerciales).

Il y a donc là un levier potentiel d'optimisation des recettes pour l'avenir.

À cet égard, outre le cas des loyers des locaux commerciaux du Palais des congrès qui procèdent pour beaucoup de contrats anciens qui ne sont pas renégociés lors des renouvellements et changements d'activité, deux baux emphytéotiques apparaissent particulièrement peu rémunérateurs.

En premier lieu, la chambre relève le cas du loyer versé par la société du golf de Saint-Donat, en vertu d'un bail emphytéotique conclu le 29 juillet 1994 pour une durée de 35 ans, en vue d'exploiter un golf en partie situé sur des terrains communaux de plus de 12 hectares (toutes activités connexes et accessoires étant autorisées par le bail, et la consultation du site dédié établissant ainsi une activité de restauration). Ce loyer a été fixé à la somme forfaitaire de 100 000 francs, sans aucune clause de révision – ce à quoi l'ordonnateur a d'ailleurs indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires, vouloir remédier pour l'avenir. De la sorte, le paiement enregistré en 2020 était encore de 15 244,90 €, soit l'exacte contre-valeur du loyer originel fixé 26 ans plus tôt. Ce loyer modique semble être le pendant d'une sujétion d'intérêt général évoquée aux « conditions particulières » du bail, selon lesquelles l'emphytéote s'engage à « *consentir des gratuités et tarifs réduits d'utilisation du golf pour les enfants des établissements scolaires* ». Cette obligation, sans doute peu réaliste, ne fait l'objet d'aucun contrôle par la commune et, « *tombée en désuétude* » selon les mots-mêmes de l'ordonnateur, d'aucune mise en application concrète. À cet égard, si la société affirme pour sa part, dans sa propre réponse, qu'elle reçoit environ 140 élèves par an au sein de son école de golf, rien n'atteste qu'elle répond ainsi à l'obligation précise prévue au contrat, s'agissant du public accueilli et des conditions tarifaires appliquées. Quant aux importants travaux – non chiffrés – qu'elle aurait menés à ses frais pour assainir préalablement les lieux en vue de l'exploitation, la chambre prend note de cette explication qui n'est cependant évoquée par aucun document contractuel et qu'elle ne peut confronter à la réalité du montant de loyer perçu en l'absence de toute justification probante.

³⁴ Tous commerces (hors casino) : délibération n° 2020-217 du 8 décembre 2020 (toutes périodes antérieures d'interdiction d'ouverture) et n° 2021-125 du 29 juin 2021 (exonération jusqu'au 19 mai 2021 ou 9 juin 2021 selon la date de réouverture). Pour le casino : délibération n° 2020-218 du 8 décembre 2020 (période du 15 mars au 2 juin 2020, puis du 3 novembre au 1^{er} décembre 2020), n° 2021-49 du 23 mars 2021 (période du 25 octobre 2020 au 2 novembre 2020 et premier trimestre 2021), puis n° 2021-124 (jusqu'au 18 mai 2021). De ce fait, s'agissant du casino et pour 2020, s'ajouteront aux 27,5 K€ d'exonérations passées en charges exceptionnelles une dépense supplémentaire de quelque 10 K€ par mandats émis en 2021.

En second lieu, la chambre relève également le cas des loyers tirés du « bail emphytéotique – acte administratif » en date du 27 mai 1988, échu le 31 mars 2018 (mais prolongé ensuite par conventions d'occupation temporaire successives), qui avait été consenti à une société privée pour l'exploitation du golf dit « de la Grande bastide », soit 46 hectares de terrains situés sur les communes de Grasse, Châteauneuf-de-Grasse et Opio³⁵. Le loyer qui a été encaissé, soit près de 100 K€ en 2017 (dernier exercice plein avant la fin du BEA), apparaît également faible au regard de l'espace exploité et de l'absence de sujétion réelle imposée au preneur, outre que ce dernier a versé en 2003 la somme de 4,58 M€ pour acquérir le droit d'exploiter (somme incluant, notamment, le droit au bail).

Il est observé que l'ex-emphytéote, qui ne produit dans sa réponse à la chambre aucune donnée comptable permettant de mettre ses résultats en regard avec le loyer versé, s'est vu confier, à effet du 1^{er} janvier 2022, une délégation de service public lui-permettant de poursuivre son exploitation sur 20 ans. Sous réserve de la décision souveraine du juge administratif qui a été saisi de la délibération érigeant en service public une « *activité golfique* », la redevance annuelle fixe devrait désormais varier entre 100 K€ et 220 K€ au fil du temps et être complétée d'une part variable en fonction du chiffre d'affaires généré. Étant relevé que la répartition de ce produit entre les deux membres du groupement d'autorités concédantes formé entre les communes de Grasse et de Châteauneuf ne lui est pas connue, la chambre ne peut *au minimum* que recommander d'opérer à l'avenir un suivi vigilant du contrat.

Les redevances tirées des délégations de service public (DSP)

En 2020, plus de 87 % du total des produits reçus (206 K€) procèdent de la DSP de la restauration scolaire (153 K€) et, plus marginalement, de la concession du réseau de distribution de gaz (31 K€).

De fait, la gestion déléguée de trois parkings grassois (Hôtel de Ville/Cathédrale, Honoré Cresp et La Foux, soit 657 places de stationnements), qui procède de contrats antérieurs à la loi Sapin (1971 et 1990), courant jusqu'en 2046 pour le plus long et non assortis de comptes d'exploitation prévisionnels permettant une contrôlabilité réelle de l'équilibre financier, génère des recettes très modestes. En 2019³⁶, elles se sont fixées à 15 K€ – et encore ce faible montant a-t-il pu être atteint grâce à l'initiative prise par la commune de renégocier les redevances forfaitaires exigibles au titre des parkings « Hôtel de Ville » et « Honoré Cresp ». Cette action a permis de « régulariser » l'absence de paiement de redevances dues depuis la conclusion-même des contrats³⁷ ou de compenser l'exploitation commerciale par le délégataire de 28 places amodiées qui étaient censément réservées à l'usage unique de la commune³⁸. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur souligne avoir engagé une réflexion sur le sort de ces contrats qu'il juge effectivement trop déséquilibrés.

³⁵ Les deux première se partageant la propriété des emprises.

³⁶ Les redevances variables étant appelés en N+1, le résultat de l'activité en 2020 n'était pas encore connu à la fin de l'instruction, seule la part forfaitaire pour 7 000 € ayant été titrée.

³⁷ Un rattrapage unique de 4 000 € a été opéré en 2019, afin de compenser l'absence de versement, pendant 37 ans, d'une redevance de 10 francs/stationnement due par le délégataire sur la partie « privée » du parking Honoré Cresp.

³⁸ Cette régularisation donne lieu, à partir de 2019, au versement du complément forfaitaire d'exploitation annuel de 7 000 €.

Le compte 757 enregistre une recette encore plus dérisoire de 544 € en 2020, correspondant à la redevance forfaitaire annuelle due, après révision, par le titulaire d'un bail emphytéotique administratif (SAS Fonroche Investissements, filiale du groupe Fonroche) conclu après procédure de mise en concurrence le 29 novembre 2012 pour une durée de 20 ans, portant sur la construction et l'exploitation d'un parc de panneaux photovoltaïques en toiture d'une structure métallique, afin de protéger des intempéries le boulodrome du stade de pétanque Gaston de Fontmichel (sachant que la commune a participé au financement des travaux à hauteur de 171 K€³⁹, soit 48 % du coût global du projet). La société n'ayant, aux termes du bail, aucune obligation de présentation de résultats à la commune et cette dernière n'en ayant manifestement pas sollicité, il est impossible de dire si la très modeste redevance forfaitaire annuelle est en rapport avec les charges exposées et les revenus tirés de l'exploitation par l'emphytéote. Il est observé qu'aux termes de l'article 4.3 du cahier des charges de la consultation initiale, la redevance due à la commune était normalement appréciée « *en pourcentage du montant du rachat d'électricité par EDF chaque année* ».

Enfin, même si les produits afférents à cette délégation de service public sont imputés sur d'autres comptes, on note d'ores et déjà le faible niveau de recettes généré par le casino (cf. *infra*).

S'il est vrai que la situation constatée procède donc en partie de l'exécution de conventions anciennes de longue durée qu'hérite l'équipe municipale actuelle, la commune doit nécessairement engager une réflexion sur l'optimisation de ses produits de gestion là où des marges de manœuvre existent et rester vigilante dans la conclusion des contrats à venir et les choix de gestion qui y président. En effet, même si la fin de la crise sanitaire devrait marquer tôt ou tard un rétablissement complet des ressources d'exploitation, il n'en reste pas moins que ces dernières, même à leur meilleur niveau en 2019, étaient très inférieures à la moyenne des communes de la strate⁴⁰.

3.1.1.4 Les dotations

Les ressources institutionnelles perçues par la commune de Grasse ont connu une réduction drastique de quelque 3,6 M€, passant de 12,7 M€ en 2015 à 9,1 M€ en 2020. Cette perte a donc neutralisé à elle seule près de 90 % des gains acquis en matière de produits fiscaux propres.

L'évolution est très largement imputable à la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui a connu une baisse annuelle moyenne de 9,7 % sur la période contrôlée, passant de 8,31 M€ en 2015 à 5 M€ en 2020, dernier exercice au cours duquel sa part péréquation a été totalement amputée de sa composante « solidarité urbaine »⁴¹. La DGF a été encore minorée en 2021 pour s'établir à 4,68 M€ (- 6,5 %). D'après les derniers éléments statistiques connus pour 2019, la part forfaitaire de la DGF rapportée à la population s'élevait à 106 €/habitant, soit un niveau inférieur de 40 à 50 % à celui des communes de taille comparable⁴², phénomène également observable au cours des exercices antérieurs.

³⁹ Cf. délibération n° 2011-228 du 01/12/2011.

⁴⁰ Les « ventes et autres produits courants non financiers » représentent 79 €/habitant contre 258 € pour les autres communes du département de la même strate en 2019 (source : DGCL et « document de valorisation financière et fiscale 2019 » réalisé par le comptable de la commune).

⁴¹ La commune n'y est plus éligible depuis 2017. Elle était encore de 620 K€ en 2015, puis, conformément au calcul de la garantie d'inéligibilité dégressive, de 310 K€ en 2019.

⁴² DGF moyenne des communes de 50 000 à 100 000 habitants : 211 €/habitant. Pour les communes de 20 000 à 50 000 habitants : 189 €/habitant. Source : site DGCL.

3.1.1.5 La fiscalité reversée

Le produit de la fiscalité reversée est globalement stable depuis 2017, date du transfert de la compétence « *promotion du tourisme* » à la CAPG et de la minoration subséquente (-404 K€) de l'attribution de compensation (AC)⁴³. L'ancien office de tourisme municipal ayant été géré sous forme associative, la charge transférée à l'EPCI est composée, au principal, de la subvention annuelle de fonctionnement précédemment versée par la commune à l'association gestionnaire (280 K€ en 2017), augmentée de la cotisation versée au comité régional du tourisme (15 K€), ainsi que des dépenses directes exposées en matière de frais financiers, de personnel mis à disposition (deux agents territoriaux à temps complet, soit près de 74 K€) et de coûts de fonctionnement du local communal utilisé. Il s'est agi là d'une charge nette pour le calcul de l'attribution de compensation, en l'absence de produits encaissés.

Pour le reste, le transfert des compétences eau et assainissement (collectif et individuel) au 1^{er} janvier 2020, qui relevaient de services affermé par la commune de Grasse et dont les opérations étaient dès lors retracées dans trois BA sous nomenclature M49 équilibrés en recettes et en dépenses, n'ont, par nature, pas eu d'influence sur le montant de l'AC, pas plus que les conditions de reprise des résultats.

Désormais fixé autour de 14,9 M€, le produit de la fiscalité reversée subit un prélèvement au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en augmentation régulière depuis le début de période contrôlée (109 K€ en 2015, 437 K€ en 2020), que le versement concomitant au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) ne compense que partiellement (157 K€ en 2020). Nonobstant cette évolution, il convient de relever que les communes-membres de la CAPG ont opté pour le régime dérogatoire de répartition libre du FPIC, dans un sens avantageux pour elles (en 2021, une répartition de droit commun aurait porté la part de Grasse à plus de 815 K€, soit plus de 315 K€ de contribution supplémentaire).

Dans le même temps, la commune ne perçoit plus la dotation de solidarité communautaire depuis 2015 (220 K€ étaient encore inscrits en 2014 au compte 7322). Ce point constitue une anomalie, dans la mesure où la CAPG n'a pas adopté de pacte fiscal et financier alors qu'elle est signataire du contrat de ville 2015-2022 : elle était donc dans l'obligation, faute de pacte dans le délai d'un an, d'instituer *a minima* une DSC au profit des communes bénéficiaires du contrat de ville⁴⁴. Il s'agit donc d'une perte de recette institutionnelle pour Grasse. Dans sa réponse aux observations provisoires, la CAPG indique que son pacte fiscal et financier doit être adopté en 2022.

⁴³ Dans les faits, le transfert a donné lieu à une convention de gestion provisoire au titre de l'exercice 2017, sur le fondement de l'article L. 5216-7-1 du CGCT. L'attribution de compensation a ainsi baissé entre 2016 et 2017 (année de prise en charge théorique de la compétence par la CAPG). Lors de l'exercice 2017 sous convention de gestion, des remboursements de frais ont été réalisés, de fait, au profit de la commune au titre du fonctionnement de l'office de tourisme (enregistrés au compte 70).

⁴⁴ La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a conféré un caractère obligatoire à la conclusion du pacte dans les communautés signataires d'un contrat de ville (article 5211-28-4 du CGCT, reprenant les dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI).

3.1.2 Les charges de gestion

3.1.2.1 Vue d'ensemble

Entre 2015 et 2019, les charges de gestion sont demeurées globalement stables, diminuant au rythme annuel moyen de - 0,1 %. La crise sanitaire de 2020 n'a pas enrayé la tendance, puisqu'une nouvelle baisse, légèrement plus marquée, est encore observée au cours de l'exercice (- 0,2 %).

Tableau n° 8 : Évolution des charges de gestion de la commune de Grasse entre 2015 et 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges à caractère général	11 128 803	10 956 770	10 500 498	10 323 520	10 638 731	10 268 989
+ Charges de personnel	33 247 177	33 246 934	33 868 005	33 779 594	34 215 736	34 131 693
+ Subventions de fonctionnement	7 209 105	6 624 547	6 968 141	6 663 124	6 727 540	6 983 079
+ Autres charges de gestion	3 784 392	3 791 836	4 110 305	3 658 907	3 691 108	3 761 098
= Charges de gestion (B)	55 369 477	54 620 088	55 446 949	54 425 144	55 273 115	55 144 859

Source : Anafi, à partir des comptes de gestion.

Toutefois, le taux de rigidité des charges structurelles, qui mesure la part des recettes réelles de fonctionnement mobilisée par les dépenses incompressibles ou difficilement compressibles (dépenses de personnel, charge de la dette, contingents et participations), est de 60,3 % en moyenne depuis 2016. Ce ratio est supérieur au seuil d'alerte de 55 % et témoigne de marges de manœuvre contraintes.

3.1.2.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont globalement diminué de 4,4 % entre 2015 et 2019, passant de 11,1 M€ à 10,6 M€. Sans que l'on puisse leur imputer totalement cette évolution positive, il est à noter que, depuis 2015, plusieurs groupements de commandes ont été constitués pour l'achat de fournitures courantes et de services, notamment avec le CCAS ou la CAPG (électricité et gaz, location-maintenance des photocopieurs, fournitures administratives, carburants, etc.). Cette politique, génératrice d'économies d'échelle par augmentation des volumes commandés, ne peut qu'être encouragée.

L'exercice 2020 a prolongé la tendance baissière observée au cours des années antérieures et l'a même amplifiée, les charges à caractère général s'établissant à 10,27 M€ lors de cet exercice (- 3,5 % par rapport à 2019).

Tableau n° 9 : Évolution des principaux postes de charges à caractère général entre 2015 et 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges à caractère général	11 128 803	10 956 770	10 500 498	10 323 520	10 638 731	10 268 989
<i>Dont entretien et réparations (c/ 615)</i>	<i>1 490 469</i>	<i>1 611 987</i>	<i>1 542 367</i>	<i>1 559 623</i>	<i>1 602 073</i>	<i>1 660 934</i>
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises (c/ 611)</i>	<i>1 600 716</i>	<i>1 541 354</i>	<i>1 547 231</i>	<i>1 747 362</i>	<i>1 880 448</i>	<i>1 983 293</i>

Source : Anafi, à partir des comptes de gestion.

Malgré les dépenses supplémentaires liées à l'acquisition de petits matériels sanitaires (masques, gels hydro-alcooliques, gants, etc.) chiffrées par la commune à environ 275 K€ en 2020, les achats enregistrés aux comptes 60 ont poursuivi la baisse très nette entamée en 2015.

De manière conjoncturelle, certains postes de dépenses ont été très directement impactés par la baisse générale d'activité, l'annulation de manifestations ou la fermeture d'équipements en 2020. Ainsi, la diminution des dépenses en matière de « publicité, publications et relations publiques » (- 34,9 % par rapport à 2019) ou de « transports collectifs » (- 41,1 %) représente plus de 350 K€ d'économies. Cependant, de façon potentiellement plus durable, la crise sanitaire a également permis d'ouvrir des perspectives nouvelles en matière de bonnes pratiques et de gisements d'économies. Ainsi, la coupure nocturne de l'éclairage public sur certaines voies communales, inspirée par le premier confinement, a finalement été pérennisée et élargie : elle a non seulement généré 60 K€ d'économies immédiates pour les finances communales, mais a également été regardée comme un élément de valorisation possible de l'image de marque de la collectivité, qui a sollicité en septembre 2020 le label « *villes et villages étoilés* » promu par le ministère de la transition écologique.

En revanche, deux postes de dépenses (dont le niveau atteint en 2020 est, en l'espèce, sans lien direct avec la crise sanitaire) appellent l'attention compte tenu de leur forte augmentation sur la période contrôlée.

S'agissant d'abord des dépenses d'entretien et réparations imputées aux comptes 615 (1,66 M€ en 2020, soit + 11 % depuis 2015), l'analyse des mandats émis établit la prise en charge d'une multitude de dépenses externes correspondant à de petits travaux d'entretien et de réparation de faible ampleur (quelques centaines ou milliers d'euros tout au plus)⁴⁵. La liste des marchés publics passés par la collectivité témoigne ainsi de nombreux marchés à bons commandes portant sur des travaux d'entretien de bâtiments communaux, de voirie et d'espaces verts.

⁴⁵ Source : fichier des mandats fourni par la commune, exercices 2019 et 2020.

Tableau n° 10 : Principaux marchés à bons de commande pour les services techniques

Réf. Interne	Intitulé	Date de notification et durée	Montant maximal annuel (en cumulé si plusieurs lots)
36.16 à 48.16	Travaux d'entretien des bâtiments communaux (13 lots)	Notifiés le 05/09/2016, pour une durée d'1 an renouvelable 3 fois Marchés en cours de reconduction (10 lots, avec notification prévisionnelle à l'été 2021)	1,1 M€ pour les marchés passés en 2016 Plus de limite de montant en 2021
01.18 à 03.18 et 32.18	Entretien des espaces verts (4 lots)	Notifiés en janvier 2018, pour une durée d'1 an renouvelable 3 fois	580 K€
45.18	Désherbage phytosanitaire et débroussaillage des voies et terrains communaux	Notifié le 11 septembre 2018, pour une durée d'1 an renouvelable 3 fois	50 K€
16.19	Entretien des espaces verts : taille, élagage et abattage d'arbres	Notifiés en juin 2019, pour une durée d'1 an renouvelable 3 fois	46 670 €
54.20 à 57.20	Travaux d'entretien des voiries et espaces publics (4 lots)	Notifiés en décembre 2020, pour une durée d'1 an renouvelable 3 fois	3 M€

Source : CRC, à partir des informations fournies par la commune de Grasse.

À titre d'exemple, les bordereaux des prix unitaires (BPU) des marchés d'entretien des bâtiments communaux passés en 2016 (s'agissant notamment des lots « *électricité* », « *plomberie* », « *peinture* » ou « *serrurerie* »), prévoient ainsi l'externalisation de multiples « *petites interventions* » ou « *dépannages* ».

Or, dans le même temps, la commune compte 23 agents permanents au service des ateliers bâtiments communaux⁴⁶, 27 agents permanents au service des espaces verts et 63 agents permanents dans les trois secteurs du service « *proximité* » (chargé de la propreté et des petits travaux de voirie) et dans le service « *interventions lourdes* », soit un total de 113 agents permanents « *de terrain* » (renforcés par des saisonniers pendant la période estivale)⁴⁷.

Même si la collectivité fait état de sa géographie particulière en hameaux dispersés sur un territoire de 4 444 hectares et d'une voirie longue de quelque 220 kilomètres, il n'est pas inutile de questionner de possibles optimisations de moyens. Force est *a minima* de constater que la nette augmentation des travaux en régie entre 2017 et 2019 (+ 42 %) ne s'est pas accompagnée d'une baisse des charges liées aux divers travaux et prestations confiés aux entreprises. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur souligne que la vétusté du patrimoine communal, auquel il indique que trop peu de crédits ont été consacrés par le passé, ne permet cependant pas d'envisager d'économies sur ce poste, des dépenses supplémentaires (y compris en personnel) s'avérant même encore nécessaires selon lui.

⁴⁶ Avec le renfort prévu de 6 saisonniers en juillet et août 2021. Chiffres des effectifs permanents au mois de mai 2021 (source : document fourni par la DGST de la commune de Grasse le 1^{er} juin 2021).

⁴⁷ Avec le renfort prévu de 10 saisonniers en juillet et août 2021 (même source).

Quant aux dépenses imputées au compte 611 « *charges liées aux contrats de prestations de services avec des entreprises* » (près de 2 M€ en 2020, soit + 23,9 % depuis 2015), celles-ci ont été fortement pénalisées par le loyer dû en application du contrat de partenariat déjà évoqué, conclu le 15 juillet 2013 pour une durée de 20 ans, en vue de financer, concevoir et réaliser les travaux de rénovation du parc d'éclairage public et de signalisation lumineuse, puis d'en assurer l'exploitation et la maintenance (près de 780 K€ payés en 2020). Ce contrat, au demeurant plus protecteur des droits du partenaire que de ceux de la commune⁴⁸ et qui pèse également en termes de charge de la dette (cf. *infra*), a été résilié par la commune pour manquements fautifs du prestataire à effet du 31 mars 2021.

Sous réserve que la poursuite des relations contractuelles ne soit pas ordonnée par le juge administratif actuellement saisi d'une requête en ce sens et sans préjudice des conséquences indemnitaires, cette rupture anticipée doit donc permettre à la collectivité de s'épargner à l'avenir, en fonctionnement ordinaire, le paiement des loyers. En tout cas, afin d'assurer la continuité de l'entretien et de la maintenance du patrimoine lumineux, un marché public a été notifié le 23 avril 2021 : sa part forfaitaire (maintenance préventive et exploitation, hors prestations de maintenance curative traitée sur bons de commande) représente désormais un coût inférieur à 130 K€ HT/an.

En revanche, on doit relever que la mise en service de la médiathèque (voir *infra*) supposera un alourdissement des charges à caractère général supportées par la commune : le coût de fonctionnement du nouvel équipement, auquel une haute ambition est affichée en termes de rayonnement de l'aire grassoise, a été évalué par la commune à près de 400 K€/an hors dépenses de personnel⁴⁹.

3.1.2.3 Les charges de personnel

Entre 2015 et 2020, les charges totales de personnel (interne et externe) ont connu une évolution contenue, passant de 33,2 M€ à 34,1 M€ et progressant ainsi à un rythme annuel moyen de 0,5 %, malgré les effets cumulés des hausses successives du point d'indice au 1^{er} juillet 2016 (+ 0.6 %) puis au 1^{er} janvier 2017 (+ 0.6 %), de l'effet GVT (glissement vieillesse technicité) et des reclassements indiciaires des agents de catégories B et C dans le cadre du dispositif PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations).

Cette évolution est à rattacher à une politique de restructuration / mutualisations de services et de non-remplacement de fonctionnaires partis en retraite.

⁴⁸ Voir notamment, aux articles 56.1 et suivants, les modalités de calcul et de plafonnement des diverses indemnités applicables au partenaire en cas de manquements ou, à l'article 57, les conditions de la mise en régie ou, mieux encore, la limitation du préjudice indemnisable de la commune en cas de manquements aux obligations contractuelles par le partenaire (article 60.5.1).

⁴⁹ Les dépenses des personnels de la médiathèque (dont une bonne part compte déjà dans les effectifs) sont estimées à 558 K€. La direction régionale des affaires culturelles (DRAC) a déjà versé une subvention de près de 420 K€ au titre de l'exercice 2020 en soutien à l'actuelle médiathèque municipale, au titre de l'extension des horaires d'ouverture (cf. décision du préfet de région du 1^{er} décembre 2020).

Tableau n° 11 : Évolution des charges de personnel sur la période 2015-2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rémunérations du personnel (après atténuations de charges)	22 785 317	22 582 049	22 978 577	22 992 221	23 477 720	23 572 095
<i>Dont : régime indemnitaire du personnel titulaire</i>	<i>3 769 778</i>	<i>3 771 896</i>	<i>4 002 689</i>	<i>4 163 567</i>	<i>4 419 316</i>	<i>4 415 078</i>
+ Charges sociales, impôts et taxes sur rémunérations et autres charges de personnel	9 710 991	9 917 141	10 142 006	9 846 677	9 877 481	9 703 773
= Charges de personnel interne	32 496 308	32 499 190	33 120 583	32 838 898	33 355 201	33 275 867
+ Charges de personnel externe (c/ 6216 - 6218)	750 869	747 744	747 423	940 696	860 536	855 825
= Charges totales de personnel	33 247 177	33 246 934	33 868 005	33 779 594	34 215 736	34 131 693
- Remboursement de personnel mis à disposition	466 176	466 616	566 590	496 787	535 298	126 978
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	32 781 001	32 780 318	33 301 415	33 282 807	33 680 439	34 004 715

Source : Anaft, d'après les comptes de gestion.

S'agissant plus particulièrement de l'exercice 2020, les annulations d'évènements et la baisse générale d'activité dues à la crise sanitaire ont conduit à renoncer au recrutement de la quarantaine de saisonniers auxquels il est ordinairement fait appel chaque année. Il s'agit cependant là d'une économie modeste évaluée à moins de 50 K€, surcompensée par le versement de la « *prime COVID* » (120 K€) et les heures supplémentaires (48 K€). En 2021, les conséquences de la poursuite de la crise sanitaire lors des premiers mois de l'année devraient s'être limitées aux charges de personnel liées à la mise en place, à partir de la fin du mois de janvier, d'un centre de vaccination dans le palais des congrès (paiement des heures supplémentaires de la dizaine de personnels municipaux d'accueil mobilisés les samedis, dimanches et jours fériés).

Au sein de l'enveloppe globale des dépenses de personnel, on observe que le régime indemnitaire des agents titulaires a connu une augmentation significative de plus de 17 % au cours de la même période. Sa part dans la rémunération de ces agents a augmenté de 2,6 points pour se fixer à 24,3 % en 2020 (exercice certes marqué par le versement déjà signalé de la prime COVID, mais le ratio était déjà de 24,1 % en 2019).

Même si ce niveau reste comparable à la moyenne observée dans la fonction publique territoriale (25 %⁵⁰), il y a lieu de souligner que les dépenses de personnel représentent 59,7 % des charges courantes de l'exercice en 2019 et en 2020 (et ponctionnent 52,2 % des produits de gestion). Il s'agit là d'un niveau de rigidité très proche du seuil d'alerte de 60 %, qui doit nécessairement conduire à poursuivre les efforts de maîtrise et inviter à la modération dans la politique de recrutement, la gestion des carrières et l'octroi des compléments de rémunération.

⁵⁰ Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2020, p. 179.

3.1.2.4 Les subventions de fonctionnement

Atteignant plus de 10,7 M€ en 2020, les autres charges de gestion sont principalement constituées, outre la participation au service incendie (près de 3,2 M€) et les indemnités des élus (522 K€), des subventions de fonctionnement de toutes natures imputées au compte 657 (près de 7 M€).

Elles pèsent ainsi pour 12,7 % dans le total des charges de gestion, ratio supérieur de trois à quatre points à celui des communes de taille comparable⁵¹.

Parmi elle se distingue la subvention au CCAS, dont le montant moyen a été de 3,02 M€ au cours de la période contrôlée. Elle a atteint son plus haut niveau en 2020 (soit 3,375 M€), sous l'effet d'une revalorisation de plus de 10 % par rapport à l'exercice précédent (qu'il n'y a cependant pas lieu, selon les explications fournies par la commune, de rapprocher de la crise sanitaire, mais de l'ouverture d'un nouvel équipement au deuxième semestre 2018).

Les subventions versées aux associations et personnes de droit privé (près de 3,4 M€ en 2020), enregistrées au compte 6574, se sont pour leur part fortement contractées au cours de la période 2015 à 2020 (- 16,7 %). Une première baisse notable est observable en 2016 (- 368 K€). Lors de cet exercice, les 9 organismes les plus subventionnés, représentant près de 70 % des sommes dépensées, ont à eux seuls été amputés de plus de 220 K€ de subventions dans le cadre d'une politique affichée de contrôle renforcé du tissu associatif et de maîtrise des charges de gestion. La deuxième forte baisse constatée en 2018 procède en revanche, pour l'essentiel, du simple « transfert » à la CAPG des subventions versées jusqu'en 2017 à l'office de tourisme et au comité régional du tourisme pour un montant total de 295 K€. Ce transfert neutralisé, le niveau des subventions versées est constant depuis 2016 malgré l'inflexion du nombre d'organismes aidés (228 en 2015, 207 en 2020).

3.1.2.5 Les charges financières

Les charges d'intérêts et pertes nettes de change⁵² sont globalement en décline au cours de la période contrôlée. Après avoir atteint leur plus haut niveau en 2016 (3,2 M€), elles se sont fixées à 2,2 M€ en 2020 représentant 3,8 % des charges courantes.

Le taux d'intérêt apparent des emprunts courants est de 2,4 % en 2020, soit un niveau également inférieur au seuil d'alerte de 5 % (synonyme de conditions dégradées d'emprunt⁵³). Ce ratio traduit la sortie des emprunts toxiques au terme des opérations de désensibilisation menées à partir de 2014/2015 (cf. *infra*).

Parmi les charges d'intérêts, on signale le poids des intérêts liés à la « dette PPP » (c/ 6618), procédant du contrat de partenariat déjà évoqué. Ils ont représenté chaque année environ 10 % du total des sommes inscrites aux comptes 661. Avec la résiliation anticipée au 31 mars 2021 et après remboursement/refinancement des emprunts en cours (et sans préjudice des autres conséquences financières attachées à la rupture anticipée), la commune escompte une baisse à venir des charges financières pesant sur son budget de fonctionnement.

⁵¹ Poids des subventions dans le total des charges des communes de 50 000 à 100 000 habitants : 9,42 %. Pour les communes de la strate inférieure 20 000 à 50 000 habitants : 8,29 %. Source : DGCL.

⁵² Solde des c/ 66, diminué du solde du c/ 768. Sont donc incluses toutes les pénalités afférentes aux opérations de renégociations de dettes.

⁵³ Ce ratio était de 5,6 % en 2013, avant le début des premières opérations de désensibilisation.

3.1.3 L'excédent brut de fonctionnement et l'autofinancement

Même si la maîtrise du niveau des charges aura permis de ne pas conduire à une situation plus dégradée, la baisse des produits de gestion observée en 2020 a marqué un coup d'arrêt à l'évolution encourageante des soldes de gestion qui était observable depuis 2017.

Tableau n° 12 : Évolution des soldes de gestion de la commune de Grasse entre 2015 et 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Excédent brut de fonctionnement (= produits de gestion – charges de gestion)	10 132 344	9 397 702	8 336 985	10 353 037	10 720 325	9 962 445
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,5 %</i>	<i>14,7 %</i>	<i>13,1 %</i>	<i>16,0 %</i>	<i>16,2 %</i>	<i>15,3 %</i>
+/- Résultat financier	- 2 592 514	- 3 071 413	- 2 805 566	- 2 412 274	- 1 945 190	- 1 818 992
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	<i>621 980</i>	<i>621 980</i>	<i>621 980</i>	<i>621 980</i>	<i>621 980</i>	<i>621 980</i>
+/- Solde des produits et charges except. réels	- 90 343	264 894	180 818	- 219 109	288 218	- 3 155 554
= CAF brute (hors retraitement exercice 2020)	7 449 488	6 591 182	5 712 237	7 721 654	9 063 352	4 897 898

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) a été en nette amélioration entre 2017 et 2019, avant de s'affaïsser en 2020 (- 7,1 %), compte tenu des pertes de recettes liées à la crise sanitaire. Il est toutefois observé que, même à son meilleur niveau, il est constamment demeuré en-deçà du seuil 20 % des produits de gestion, à partir duquel l'indicateur est regardé comme satisfaisant par les juridictions financières.

Suivant la même trajectoire que l'EBF, la capacité d'autofinancement (CAF) brute s'est significativement améliorée entre 2017 et 2019, atteignant lors de ce dernier exercice un montant exprimé en pourcentage des produits de gestion qui s'est rapproché du seuil attendu de 15 % (soit 13,7 %). Cette amélioration est également à imputer au désendettement qui a réduit le déficit du résultat financier passé de 3 M€ en 2016 à 1,9 M€ en 2019, étant souligné que le fonds de soutien de l'État apporte chaque année, depuis 2015, quelque 620 K€ imputés au compte 76811 pour aider à la sortie des emprunts toxiques et au redressement des comptes.

En 2020, une charge exceptionnelle de quelque 3,36 M€ a été enregistrée, liée aux opérations de clôture des BA eau et assainissement. Conformément aux règles budgétaires et comptables en vigueur, le transfert des excédents de fonctionnement à la CAPG a fait l'objet d'une dépense réelle inscrite au compte 678 du budget principal de la commune⁵⁴, qui explique le soudain décrochage observé.

⁵⁴ Il s'agit là d'une opération réelle, même si neutre budgétairement car financée par la reprise, au R002, desdits excédents en recettes. Cf. délibérations 2020-65, 69 et 73 du 7 juillet 2020 (excédent de fonctionnement BA eau : 2 213 734,89 € ; BA assainissement : 1 110 508,75 € ; BA SPANC : 40 740 ,74 €).

Toutefois, même si l'on neutralise ce reversement exceptionnel d'excédents et même si la réduction du déficit financier s'est poursuivie, la CAF brute s'est détériorée en 2020 compte tenu du niveau de l'EBF : elle se fixe alors à 8,35 M€, soit 12,7 % des produits de gestion (- 8,9 % par rapport à 2019). Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur affirme que le niveau de la CAF aurait retrouvé en 2021 celui de 2019, « *autour de 9 M€* », à la faveur d'une réduction des charges de gestion et des charges financières, ce que la chambre ne peut toutefois vérifier à ce stade.

Le résultat de fonctionnement a également suivi l'évolution de la CAF brute : après avoir atteint son plus haut niveau en 2019 à hauteur de 6,7 M€ (contre seulement 3 M€ en 2016), il s'établit à 2,8 M€ en 2020 (6,1 M€ si l'on opère le même retraitement que précédemment de la CAF brute). Sur ce point, il y a lieu de rappeler que la sous-estimation des dotations aux amortissements analysée *supra* ont contribué à améliorer le solde ainsi affiché.

3.2 Les investissements et leur financement

3.2.1 Les dépenses d'équipement

En 2016 et 2017, les dépenses d'équipement ont connu un net infléchissement par rapport à 2015, passant de plus de 10 M€ à moins de 8 M€. Cette évolution apparaît notamment imputable à l'achèvement de deux importantes opérations engagées avant 2015 (hangars du quartier de la gare et « *îlot Nègre* »⁵⁵) et correspond également à une pause voulue dans la mise en œuvre d'opérations nouvelles. En 2018 et 2019, les dépenses ont de nouveau fortement augmenté (autour de 10 M€ en moyenne) pour culminer à près de 14 M€ en 2020. Elles sont très prioritairement fléchées vers le poste « *aménagement urbain* » compte tenu du vaste chantier de réhabilitation du centre ancien⁵⁶. Le budget primitif pour 2021 affiche pour sa part 12,6 M€ de dépenses d'équipement.

L'opération de construction de la médiathèque (y compris dépenses pour la réhabilitation d'immeubles existants, pour l'équipement intérieur et pour la requalification d'espaces publics) pèse tout particulièrement sur le budget d'investissement de la commune. Situé au cœur du quartier prioritaire « *Grasse Grand centre* » et inscrit à ce titre au PNRU depuis 2008, puis repris au NPNRU en 2020, cet équipement de quelque 3 600 m² est présenté comme un élément structurant de l'opération globale de réhabilitation du centre-ville, compte tenu tout à la fois de son envergure propre et des lourdes opérations de requalification d'espaces alentours qu'il nécessite, outre les ambitieuses retombées attendues en termes d'attractivité et de rayonnement de la collectivité.

⁵⁵ Selon les données fournies par la collectivité, l'opération « hangars » mobilisait encore 3,8 M€ en 2015 (208 K€ en 2016) et l'opération « îlot Nègre » plus de 1,7 M€ (385 K€ en 2016).

⁵⁶ Selon les données du compte administratif 2019 (présentation croisée par fonction, pp. 132-133), plus de 6.3 M€ de dépenses d'équipement sont imputées au poste « aménagement urbain ».

L'opération au sens large aura mobilisé, d'après les données fournies, près de 20 M€ sur la seule période 2015-2020⁵⁷, soit un tiers des dépenses d'équipement cumulées (auxquels s'ajoutent notamment 6,5 M€ prévus sur la période 2021-2022 afin d'achever les opérations en cours, ainsi que 2,5 M€ au titre de l'opération « *îlots médiathèque sud Sainte-Marthe* » à échéance en 2025). En 2021, elle représente 3,3 M€ de dépenses d'équipement sur les 12,6 M€ prévus (26 %)⁵⁸. Elle est certes soutenue par les partenaires institutionnels (ANRU, DRAC, département et région), à hauteur de plus de 12,4 M€, mais la question de la prise en charge du solde comme celle du préfinancement demeurent pour la commune dans le contexte de tension budgétaire évoqué.

Les travaux de construction de l'équipement lui-même ont fait l'objet de marchés publics passés en 2014, dont la bonne exécution a été particulièrement contrariée. Alors que leur achèvement était prévu en mars 2016 avec ouverture au public un an plus tard (après acquisition et mise en place des collections), une ouverture partielle a été annoncée à fin 2021. A notification des marchés, le montant initial des travaux était de 10,2 M€ HT, constituant la base subventionnable retenue par les tiers financeurs⁵⁹. Or, la dépense a atteint 14,3 M€ HT en 2021 (+ 40 %), sans réévaluation à proportion des financements extérieurs.

Tableau n° 13 : Évolution du montant du marché de construction de la médiathèque (4 lots)

<i>Lot n°</i>	Montant initial du marché (Notifications 1er trim. 2014)	Montant atteint après avenants
<i>Lot n° 1 : Structure Clos couvert</i>	6 485 000,00 € HT	10 026 317,60 € HT
<i>Lot n° 2 : Partition second œuvre</i>	1 741 935,16 € HT	1 936 384,03 € HT
<i>Lot n° 3 : Plomberie–CVC–Électricité</i>	1 824 718,38 € HT	2 194 985,20 € HT
<i>Lot n° 4 : Ascenseur</i>	135 900,00 € HT	161 510,00 € HT
<i>TOTAL</i>	10 187 553,50 € HT	14 319 196,80 € HT

Source : CRC, d'après les documents fournis par la commune de Grasse.

La forte augmentation du lot n° 1 « *structure clos couvert* », passé de 6,485 M€ HT à 10,026 M€ HT (soit + 70 %), est principalement imputable à l'effondrement de deux immeubles relevant du périmètre du projet en novembre 2015⁶⁰ : ce sinistre a nécessité la mise en œuvre de lourdes mesures de sécurisation, surveillance, confortement puis reconstruction, ainsi qu'une reprise globale des études de conception de l'équipement, paralysant la reprise normale des travaux pendant quatre ans⁶¹.

⁵⁷ Opération « Ilot Nègre médiathèque » : 2394 K€ sur 2015-2018 ; opération « Construction médiathèque » : 13 873 K€ sur 2015-2020 ; opération « Équipement médiathèque » : 1 841 K€ sur 2017-2020 ; opération « Requalification places autour médiathèque » : 1 805 K€ sur 2019-2020. Ces chiffres ne tiennent pas compte des sommes dépensées dans le cadre de la prise en charge de sinistres.

⁵⁸ Source : note de présentation du BP 2021 (p. 15), annexée à la délibération du 23 mars 2021.

⁵⁹ Cf. arrêtés de subvention de l'ANRU du 18 juin 2015, du département des Alpes-Maritimes du 13 février 2015, de la région PACA du 28 février 2014 et de la DRAC du 17 septembre 2013 (et suivants).

⁶⁰ Plus de 3 M€ HT de plus-value sont imputés à ce sinistre pour le seul lot n° 1 (cf. avenant n° 10 au lot n° 1 en date du 27 février 2020).

⁶¹ Un recours indemnitaire, intenté par la commune contre les entreprises intervenant sur le chantier (5,7 M€ TTC réclamés), est actuellement pendante. L'assurance « tous risques chantiers » qui avait été souscrite par la commune ne l'a pas directement couverte du préjudice subi.

En 2020, si la crise sanitaire a contribué à retarder encore une fois l'achèvement des travaux (arrêt total du chantier pendant deux mois lors du premier confinement, redéfinition des mesures en matière d'hygiène et de sécurité à la reprise, problèmes de livraison par des fournisseurs eux-mêmes impactés, ouvriers contaminés, etc.), l'analyse des avenants passés au cours de cet exercice ne montre pas que les hausses constatées seraient une conséquence directe de l'épidémie. Elles relèvent toujours essentiellement, en revanche, des ultimes conséquences du sinistre subi en 2015.

Pour le reste, les années 2021 et suivantes devraient être principalement marquées, outre la poursuite du programme de rénovation urbaine – en ce compris les requalifications de voiries – par d'importants investissements prévus en matière de rénovation du patrimoine culturel et architectural de la commune, à laquelle le label « *ville ou pays d'art et d'histoire* » a été renouvelé en août 2019, avec, notamment, les restaurations du palais épiscopal ou de la cathédrale. Ces projets, repris par le contrat « *Action cœur de ville* » et soutenus par la DRAC, sont évalués dans le plan pluriannuel d'investissement (PPI) communal à 6 M€ sur la période 2021-2025⁶². Ils sont d'ailleurs en phase avec les objectifs actuels du programme national « *France Relance* », qui soutient l'investissement dans les monuments historiques au moyen d'une enveloppe financière de quelque 2 milliards d'euros affectée par l'État au soutien du secteur culturel.

La chambre observe toutefois que la mise en œuvre d'opérations de grande ampleur ne doit pas faire oublier le renouvellement régulier des immobilisations existantes, le rythme apparent de renouvellement des immobilisations exprimé en années étant très supérieur au seuil indicatif de 30 ans et le degré d'amortissement cumulé (ou degré de vétusté) étant en constante augmentation depuis 2015. C'est d'ailleurs sans doute parce que ce renouvellement n'a pas été priorisé et que les marges de manœuvre pour financer l'investissement étaient trop faibles (cf. *infra*) que la commune a conclu le coûteux contrat de partenariat déjà évoqué. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur souligne que le PPI pour la période 2021-2025 entend désormais consacrer près de 27,5 M€ à l'entretien des bâtiments et infrastructures existantes, soit plus de 45 % des investissements prévus.

3.2.2 Le financement propre disponible

L'ambitieux programme de travaux est mené malgré une CAF nette constamment négative (l'annuité de la dette n'étant donc pas couverte par les ressources courantes) ou faiblement positive lors du seul exercice 2019, car trop lourdement plombée par le poids de la dette.

⁶² Le contrat « *Action cœur de ville* » (p. 17) évoque au demeurant des chiffres supérieurs puisque les trois projets semblent représenter 12,5 M€ TTC.

Tableau n° 14 : Évolution du financement propre disponible entre 2015 et 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CAF brute	7 449 488	6 591 182	5 712 237	7 721 654	9 063 352	4 897 898
- Annuité en capital de la dette	20 205 103 ⁶³	10 130 028	9 493 555	8 448 250	7 670 412	8 774 003
= CAF nette ou disponible (hors retraitement exercice 2020)	- 12 755 615	- 3 538 846	- 3 781 318	- 726 595	1 392 940	- 3 786 105
+ Recettes d'inv. hors emprunt	10 874 505	6 083 132	2 725 473	3 769 119	4 479 861	6 096 678
= Financement propre disponible	- 1 881 110	2 544 286	-1 055 845	3 042 524	5 872 801	2 310 573
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	10 006 933	7 633 094	7 923 881	9 654 961	10 625 478	13 891 942
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 28 966 110	- 5 371 586	- 8 815 298	- 6 446 824	- 4 650 869	- 11 894 574
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	29 554 759	6 233 333	8 100 000	6 135 949	5 200 000	7 800 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	588 649	861 747	-715 298	-310 876	549 131	- 4 100 154

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

En 2020, la CAF nette a été doublement impactée par la détérioration de la CAF brute et par l'augmentation, inédite depuis 2016, de l'annuité de dette (+ 1,1 M€). De fait, même en retraitant comme précédemment la CAF brute par neutralisation du reversement exceptionnel des excédents des budgets annexes, la CAF nette reste négative en 2020, à hauteur de - 511 K€.

Le financement propre disponible toutes ressources incluses permet de mesurer, comparé aux dépenses d'équipement effectives, le besoin résiduel de financement à couvrir par l'emprunt et/ou par des prélèvements sur le fonds de roulement. En l'espèce, ce financement propre n'a jamais été à la hauteur du besoin de financement, obligeant la commune à continuer de mobiliser massivement l'emprunt (33,5 M€ d'emprunts nouveaux entre 2016 et 2020) pour financer les investissements.

Le ratio financement propre disponible / dépenses d'équipement ne s'est approché, sans l'atteindre, du seuil de 60 % constituant un niveau modeste mais soutenable qu'en 2019 (à hauteur de 55,3 %). Il a pour le reste du temps été inférieur à 45 % (et a même été négatif en 2017)⁶⁴, signe d'une politique d'investissement difficilement soutenable en raison d'un endettement considérable et ce, malgré un niveau de dépenses d'équipement / habitant faible (208 € en 2019), très en-deçà de la strate de référence au niveau départemental (552 €), régional (417 €) et national (406 €)⁶⁵.

De fait, compte tenu du niveau toujours préoccupant d'endettement, il convient d'améliorer significativement les performances de gestion (optimisation des recettes et maîtrise des dépenses courantes) et d'envisager les nouveaux investissements avec la plus grande prudence, en renonçant aux projets pouvant être différés.

⁶³ Atypie à rapprocher de l'opération de refinancement de dette mise en œuvre en 2015 (cf. *infra*).

⁶⁴ Même avec retraitement de la CAF brute en 2020, ce ratio est de 40,4 %.

⁶⁵ Source : « document de valorisation financière et fiscale 2019 » produit par le comptable.

Cette extrême prudence, qui doit être observée afin de ne pas ruiner ou mettre en péril les efforts consentis précédemment, est d'autant plus de mise qu'une importante recette d'investissement, à savoir le produit de la vente des terrains communaux du « *golf de la Grande bastide* » pour 7,5 M€, ne sera pas encaissée⁶⁶. De la même manière, une action contentieuse, actuellement en appel, paralyse la finalisation d'une opération de cession, également délibérée en 2018, de quatre parcelles sises boulevard Pierre Sémard pour un montant de 2,55 M€. Au final, ce sont donc 10 M€ de recettes d'investissement sur lesquelles la commune ne peut compter dans son plan de financement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur affirme sa volonté de mettre en œuvre une politique d'investissement qui, soucieuse de modérer le recours à l'emprunt, ne remette effectivement pas en cause la trajectoire de désendettement.

3.3 La dette

3.3.1 La gestion de la dette

En 2014, le niveau d'endettement de la commune de Grasse (porté en quasi-totalité par le budget principal) était parvenu un niveau difficilement soutenable. Près de 40 % de la dette était alors composée de produits structurés spéculatifs dont certains qualifiés de toxiques (7 produits « *hors charte Gissler* », représentant 21,5 % de l'encours, soit plus de 18 M€⁶⁷). La charge financière était devenue particulièrement lourde et son évolution trop volatile, surtout après la crise de 2007-2008 et les décalages d'indices induits.

Assistée d'un cabinet spécialisé, la commune s'est donc engagée à partir de 2014-2015 dans un processus de renégociation de sa dette, qui s'est amorcé avec la désensibilisation de deux contrats d'emprunts dont les conditions étaient particulièrement défavorables (dont l'un à échéance en 2018). Renonçant à l'action judiciaire qu'elle avait engagée en vue d'obtenir, à titre principal, la nullité de la clause de stipulation d'intérêts pour caractère usuraire, la collectivité a conclu le 24 juillet 2015 un protocole transactionnel avec la SFIL, la CAFFIL (Caisse française de financement local) et la société Dexia Crédit local en vue de désensibiliser un emprunt d'un montant initial de 8,63 M€, souscrit en 2010 pour une durée de 25 ans et classé « *hors charte Gissler* ». Lui ont été substitués trois prêts à taux fixe de 3,35 %⁶⁸, sur une durée de 20 ans et pour un montant global de 29,5 M€ :

- 7,1 M€ au titre du capital restant dû refinancé ;
- 16,4 M€ au titre de l'indemnité de remboursement anticipée (IRA) capitalisée⁶⁹ ;
- 6 M€ au titre du financement de nouveaux investissements.

⁶⁶ La délibération du 25 septembre 2018 autorisant la cession au bénéfice de la société ex-emphytéote a été annulée par le tribunal administratif de Nice le 8 décembre 2020 pour méconnaissance de la procédure civile de révision des conditions et charges grevant le legs fait à la commune (aucun appel n'ayant été interjeté, cette décision est donc définitive).

⁶⁷ Source : ROB 2015.

⁶⁸ Le paiement d'une indemnité de remboursement anticipé de 4,232 M€ est intégrée dans le calcul de ce taux (à hauteur de 1,16 %).

⁶⁹ L'IRA totale (intégrée dans le taux *et* capitalisée) est donc de 20,632 M€.

L'opération de refinancement a bénéficié du fonds de soutien de l'État à hauteur de 12,4 M€⁷⁰. L'aide correspond à la prise en charge d'une fraction de l'IRA due par la collectivité au titre du contrat d'emprunt concerné, tel que ce montant a été arrêté dans la transaction conclue avec l'établissement prêteur. En l'espèce, l'aide reçue par la commune de Grasse représente donc 75 % de l'IRA capitalisée (et 60 % de l'IRA totale, indemnité « *dans le taux* » incluse).

Au terme des opérations de sécurisation et d'optimisation d'emprunts poursuivies ensuite tout au long de la période dans un contexte de taux bas⁷¹, la qualité de la structure de la dette a été améliorée : au 31 décembre 2020, plus de 90 % de l'encours de dette est désormais classé en position « A-1 » et seuls 5,67 % (soit un peu plus de 5 M€) restent encore « *hors charte Gissler* » (catégorie « F-6 »)⁷².

La dette fait par ailleurs l'objet d'un suivi vigilant depuis 2015. Un « *cahier des procédures générales de gestion de la dette* » et des « *règles de gestion* », révisés annuellement et validés en conseil municipal, définissent des objectifs à visée prescriptive (ex : montant plafond annuel d'emprunts nouveaux ; limites de taux et de durées ; instruments de taux autorisés ; niveau de classement Gissler maximal autorisé, etc.). Un rapport, également soumis chaque année au conseil municipal, retrace l'état et l'évolution de la dette depuis 2014 avec un focus particulier sur les produits structurés résiduels (produits « *hors charte* » et « *taux complexes* ») et les opportunités de sortie de contrats les plus avantageuses. Les données de l'exercice sont également rapprochées des ratios cibles issus des « *règles de gestion* » que la collectivité s'est préalablement fixées, afin de les comparer de manière transparente aux objectifs assignés.

Ce travail utile met en lumière l'amélioration continue de certains indicateurs (ex : capacité de désendettement, montant de l'encours de dette structurée), mais aussi les efforts restant à entreprendre (s'agissant notamment du ratio encours de dette / recettes réelles de fonctionnement nettes de l'aide du fonds de soutien supérieur à 110 %, même si en diminution).

3.3.2 L'encours de dette

Alors qu'il avait atteint 101 M€ au 31 décembre 2015 compte tenu de l'opération de refinancement SFIL sus-décrite (et, dans une moindre mesure, de l'intégration d'une nouvelle tranche de « *dette PPP* » pour 2,5 M€), l'encours de dette s'est réduit de manière continue sur la période contrôlée. Si les investissements sus-décrits ont été majoritairement financés par l'emprunt, il n'y a pas eu pour autant alourdissement de la dette, dans la mesure où le montant du remboursement est resté supérieur à celui des nouveaux emprunts contractés.

⁷⁰ Cf. dispositif de soutien issu du décret n° 2014-444 du 29 avril 2014. La convention entre la commune et l'État a été signée le 30 mars 2016. La commune ayant fait le choix d'étaler la charge liée aux IRA, elle étale également le produit lié à l'aide du fonds sur la même durée (20 ans). Après avoir inscrit le montant total de l'aide au compte 487 « Produits constatés d'avance », elle rattache chaque année la quote-part de produit liée à l'exercice, par crédit du compte 7681, à hauteur de 621 979,71€.

⁷¹ La dernière opération de refinancement recensée a été autorisée par délibération n° 2020-97 du 7 juillet 2020 et porte sur deux emprunts conclus avec DEXIA Crédit local, dont l'un conclu en francs suisses (donnant lieu à la constatation d'une perte de change de quelque 80 K€ dûment provisionnée).

⁷² Source : ROB 2021. Le plus important d'entre eux (3,1 M€ d'encours au 31 décembre 2020), portant l'identifiant interne n° 309, a été conclu en 2004 sur une durée de 25 ans (il échoit donc en 2028).

La capacité de désendettement est désormais en-deçà de 12 années depuis 2019.

L'encours ramené au nombre d'habitant, même retraité pour tenir compte du montant restant à percevoir du fonds de soutien⁷³, reste cependant supérieur (1 597 €/habitant) à la moyenne de la strate (1 368 €/habitant) en 2019, quoiqu'il tende lentement à se rapprocher de cette dernière.

Tableau n° 15 : Évolution de l'encours de dette du BP

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dettes du BP au 31 décembre	101 301 930	97 365 961	95 934 969	93 614 700	91 220 432	90 139 662
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute retraitée du BP)	13,6	14,8	16,8	12,1	10,1	10,9

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

Une partie de la dette communale inscrite au passif du bilan est une « dette PPP » dont l'encours était de 7 M€ en 2015 et représentait encore plus de 5,5 M€ (TTC) au 31 décembre 2020. Elle procède du contrat de partenariat susvisé (l'emprunt principal ayant fait l'objet d'une cession Dailly à hauteur de 5 M€). Compte tenu de la résiliation anticipée de ce contrat à effet du 31 mars 2021, les différents instruments de dette utilisés par le partenaire pour financer l'investissement initial (dette Dailly, dette projet et dette fonds propres) ainsi que la TVA à récupérer sont remboursés/refinancés par la commune à hauteur d'environ 5,5 M€⁷⁴, IRA associée à la dette Dailly incluse, ce qui devrait conduire, toutes choses restant égales par ailleurs, à une diminution des annuités compte tenu de conditions d'emprunt plus favorables.

Compte tenu de la situation financière qui demeure fragile, la trajectoire positive qui est ainsi constatée en matière de dette doit encore être prolongée et affermie et ne pas conduire à relâcher prématurément les efforts. Cela suppose une politique sobre en matière d'investissements, tant que la CAF nette ne sera pas durablement restaurée. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique ambitionner en ce sens, à l'horizon du 31 décembre 2025, un encours de dette réduit à 80 M€.

⁷³ Le décret n° 2015-1893 du 29 décembre 2015 permet aux collectivités bénéficiaires du fonds de soutien de présenter des ratios financiers modifiés dans les données synthétiques fournies en annexe de leurs documents budgétaires. Concrètement, pour le calcul des ratios financiers relatifs à l'endettement (encours de dette/population et encours de dette/recettes réelles de fonctionnement), le montant de l'aide restant à percevoir du fonds de soutien peut être déduite de l'encours de la dette (article R. 2313-2 du CGCT). Il s'en déduit une « dette nette du fonds de soutien », retraitée du solde du compte 441.

⁷⁴ Délibération n° 2021-29 du 23 mars 2021.

3.4 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement est faible et ne permet ainsi que de modestes apports pour réaliser le bouclage financier des opérations. Cette faiblesse entraîne de fortes tensions sur la trésorerie (représentative d'à peine 22 jours de charges courantes en 2019 et même 15 jours en 2020, en-deçà du seuil jugé satisfaisant de 30 jours) et nécessite le recours à des lignes de trésorerie pour financer le fonctionnement courant.

Tableau n° 16 : Situation de la trésorerie entre 2015 et 2020

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	1 137 063	1 523 598	894 581	879 247	1 505 988	782 700
- Besoin en fonds de roulement global	- 1 870 967	- 1 205 848	1 284 382	- 72 858	- 2 047 231	- 1 648 631
= Trésorerie nette	3 008 030	2 729 446	- 389 802	952 106	3 553 219	2 431 331
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>14,7</i>	<i>17,2</i>	<i>-2,4</i>	<i>6,1</i>	<i>22,6</i>	<i>15,5</i>

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

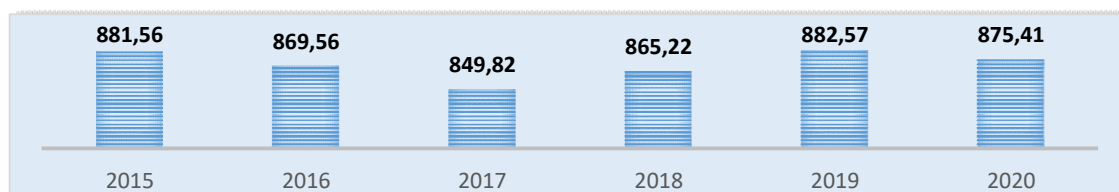
Il est à noter qu'en 2019, les comptes de rattachement contribuaient à plus de 50 % à la trésorerie active. Avec le transfert des budgets SPIC à la CAPG, cette contribution n'est plus que de 3,3 % en 2020.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 La structure et l'évolution des effectifs

D'après les données fournies, les effectifs apparaissent globalement stables sur la période, ayant même légèrement diminué de 0,7 % entre 2015 et 2020.

Graphique n° 1 : Évolution des effectifs en ETP



Sources : commune de Grasse.

Selon les statistiques de la DGCL en 2021⁷⁵, les effectifs physiques moyens d'une commune de 20 000 à 50 000 habitants étaient de 624 agents au 31 décembre 2018 et de 1 435 agents au-delà de 50 000 habitants. La population de Grasse étant précisément à la charnière de ces deux strates statistiques, l'effectif de 933 agents physiques atteint en 2018 apparaît conforme à la moyenne.

En termes de structure des effectifs, la commune se caractérise cependant par un net sous-encadrement, notamment en termes d'encadrement intermédiaire de catégorie B. Sur l'ensemble de la période contrôlée, les agents de catégorie C ont représenté 87,4 % des effectifs physiques (moyenne nationale : 75,5 % en 2018), les agents de catégorie B 6,8 % (moyenne nationale : 14,3 %) et les agents de catégorie A 5,9 % (moyenne nationale : 9,4 %)⁷⁶. La mutualisation du DGS et d'une DGA de catégorie A avec la CAPG ne peut que très partiellement expliquer cette situation.

La commune n'a transmis que son bilan social pour 2019, seul établi au cours de la période contrôlée. Si ce dernier n'appelle pas d'observation, il est rappelé que l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 obligeait à une élaboration tous les deux ans. Cette obligation est même renforcée depuis le 1^{er} janvier 2021, avec le nouveau rapport social unique qui doit être établi chaque année. La commune, qui indique avoir recruté un agent pour ce faire, ne peut donc qu'être invitée à se conformer à cette nouvelle obligation.

4.2 L'organisation du travail et des services

4.2.1 L'organigramme

L'organisation municipale est marquée par un organigramme touffu et parfois peu lisible. Ce dernier fait notamment apparaître un éclatement des compétences fonctionnelles qui sont les seules à ne pas être unifiées sous une direction générale adjointe (DGA) commune : au 1^{er} janvier 2021, le service de la commande publique est sous la direction du directeur général des services techniques (DGST), la direction des ressources humaines (DRH) relève de la direction adjointe « *réseaux et sécurité* » (laquelle n'inclut cependant pas l'informatique et la téléphonie comme on pourrait s'y attendre), cependant que la direction des affaires juridiques (DAJU) et la direction des affaires financières et des systèmes d'information (DFSI) sont directement rattachées au directeur général des services. On relève également l'existence d'une cellule « *conformité urbanisme* » au sein de la DAJU, dissociée de la DGA mutualisée « *aménagement du territoire et urbanisme* » qui est chargée du droit des sols.

Cet organigramme semble parfois davantage dicté par l'état des moyens humains en présence que par un choix préalable d'organisation. Cette adaptation aux circonstances du moment, notamment aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie, conduit à une relative instabilité de l'architecture même des services. À titre d'exemple, le départ en 2020 de la DGA chargée de la culture, des sports, de la jeunesse et de la vie scolaire a entraîné une redistribution de ses anciens domaines de compétences, amenant le DGA « *ressources et réseaux* » à encadrer le service « *vie scolaire* ».

⁷⁵ Source : DGCL, Les collectivités locales en chiffres (au 31 décembre 2018) (tableau 8-5).

⁷⁶ Source : idem.

La commune est ainsi invitée à repenser son architecture interne afin de lui assurer plus de cohérence et de stabilité. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique avoir récemment recruté deux nouveaux DGA et apporté « *plus de lisibilité et de complémentarité entre les services et leur rattachement hiérarchique* ».

4.2.2 Le cabinet du maire

Les moyens humains affectés au cabinet du maire en 2020 sont apparus étoffés, puisque celui-ci comptait alors 18 agents dont quatre agents contractuels, en ce compris un unique agent sous statut de collaborateur de cabinet (chef de cabinet). Il est rappelé que, compte tenu de la strate démographique communale, le nombre maximal autorisé de personnels sous statut de collaborateurs de cabinet est de trois agents en l'espèce. D'après l'organigramme fourni à la chambre au cours du contrôle, le poste de directeur de cabinet n'était pas pourvu.

Il a pu être observé que le service du protocole (trois agents), le service des relations presse (un agent) et la direction de la communication (six agents) étaient placés sous la double autorité du DGS et du chef de cabinet. Deux conseillers techniques et deux chauffeurs étaient par ailleurs directement rattachés à ce dernier. Or, le collaborateur de cabinet se définit par son « *engagement personnel* » en vue de sa « *participation directe ou indirecte à l'activité politique* » de l'exécutif qui l'a recruté⁷⁷. De fait, il ne peut normalement disposer d'un pouvoir hiérarchique ou de direction sur des services municipaux, car il ne peut interférer dans la gestion de la collectivité.

Se pose également la question du nombre réel de personnels relevant du statut de collaborateur de cabinet au sein de cet effectif nombreux.

En effet, certaines fiches de poste évoquent une possible participation à l'activité politique municipale. Notamment, le chef du protocole et des relations internationales, qui a un rôle de « *facilitateur* » et de « *force de proposition* », chargé d'organiser les déplacements du maire (ou d'un autre élu) et de prendre en charge les « *visiteurs de marque* », doit « *identifier les tendances d'évolution et les expériences innovantes en matière de communication politique* », « *élaborer une stratégie politique afin d'accompagner les choix des élus* », « *proposer des activités stratégiques en cohérence avec les orientations des élus* », « *organiser et animer des activités en cohérence avec la politique du maire* », ou encore « *rédiger des communiqués de presse et des discours* ». De la même manière, la chef de la communication assure avec les membres de son service l'élaboration et l'évolution d'une stratégie de communication « *en cohérence avec les orientations des élus* ». Quant aux deux « *conseillers techniques* », ils ont une mission générale d'« *assistance et conseil* » sur les « *demandes spécifiques du Maire* », de rédaction de discours, de suivi de « *dossiers structurants* », et le premier savoir-faire attendu d'eux est de « *bâtir une relation de confiance avec le Maire* ».

Il y a donc là matière à s'interroger sur une possible requalification de certains emplois, appelant à la vigilance quant au respect du plafond légal de trois agents sus-évoqué.

⁷⁷ Conseil d'État, n° 329237, 26 janvier 2011, « Assemblée de Polynésie française ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur n'apporte aucun élément de réponse aux interrogations de la chambre concernant les situations individuelles précitées, signalant toutefois sans plus de détail que « *trois postes de collaborateurs sont ouverts et pourvus* », soit deux de plus que lors du contrôle. Il indique par ailleurs que, lors d'un prochain comité technique, les agents relevant des services opérationnels de la communication, du protocole ou des relations presse devraient être basculés sous l'autorité hiérarchique du seul directeur général des services.

4.2.3 Les mutualisations et collaborations avec la CAPG

Une démarche volontariste de mutualisation et de partage de moyens humains, notamment les plus qualifiés, a été mise en œuvre avec la CAPG. La mise en place de services communs (3 à ce jour) constitue la modalité la plus intégrée de partage des moyens avec la constitution d'un service unique qui permet d'économiser sur les charges de personnels (ainsi, la commune s'épargne 50 % de la rémunération de son DGS). S'y ajoutent des prestations de services à titre ponctuel, sur une base conventionnelle donnant lieu à des flux croisés. Un troisième système intermédiaire de partage de moyens consiste en des mises à disposition réciproques (services, parties de service, agents pris individuellement).

Le système, encore en cours de construction et qui devrait s'étendre à d'autres domaines au cours de la période à venir (ex : projet de mutualisation du parc automobile), donne lieu à une gestion relativement complexe, notamment en raison de la diversité des clauses conventionnelles (multiplicité des modalités financières de remboursements réciproques : proratas du temps de travail, forfaits, coûts unitaire, « frais de structure » ajoutés ou non) et des difficultés liées au comptage des temps de travail, parfois millimétrés.

Si, dans leur principe, les mutualisations de moyens ne peuvent qu'être encouragées, une première véritable évaluation sous forme de bilan formalisé serait sans doute bienvenue.

4.2.4 Le télétravail

La mise en place du télétravail, afin de limiter les déplacements urbains et péri-urbains dans une commune soumise à des difficultés de circulation et de stationnement, était déjà à l'étude avant la crise sanitaire en 2020. Cette dernière a toutefois précipité la mise en application. Réalisée dans l'urgence, sans délibération préalable, elle a été ouverte aux agents dont les fonctions le permettaient (environ 16 % de l'effectif global), et a nécessité l'achat de matériels informatiques dotés de connexion VPN et de licences (pour un coût global de 47 K€).

Au terme d'un séquençage établi dans une note interne datée du 3 juin 2021, un retour à la situation d'avant-crise a été mis en place à compter du 1^{er} juillet 2021. La commune a cependant indiqué qu'elle continuait de mener sa réflexion au sein des instances compétentes (CT et CHST) en vue de définir par la suite, dans les formes prescrites, une nouvelle organisation du travail en distanciel.

4.3 Le temps de travail

4.3.1 La durée du temps de travail

La chambre a constaté qu'en 2020, les agents municipaux travaillaient 1 579 heures par an, soit 28 heures de moins que la durée légale annuelle de travail fixée à 1 607 heures. Si cette durée légale avait été respectée, le même travail aurait été globalement réalisé avec 15,25 agents en ETP en moins.

La chambre prend cependant note de la réponse de l'ordonnateur, qui atteste que la commune s'est depuis lors conformée à l'obligation tirée de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 : le temps de travail annuel des agents a ainsi été rétabli à 1 607 heures par délibération du 7 décembre 2021, à effet du 1^{er} janvier 2022.

4.3.2 Les heures supplémentaires

Le nombre d'agents bénéficiant de l'indemnisation des HS avoisine 18 % des effectifs, essentiellement au sein de la filière technique. Le montant annuel de l'indemnisation est en diminution depuis 2017 (passant de 579 K€ en 2017 à 508 K€ en 2020). Cette évolution est à rapprocher de la mise en place, depuis 2016, de l'annualisation du temps de travail dans certains services (jeunesse, police municipale, sports, culture, vie scolaire, personnels affectés au palais des congrès) puis, en 2018, d'une cellule de coordination spécifiquement chargée du suivi des heures supplémentaires. La collectivité s'est donc impliquée dans une recherche d'économies sur ce poste de dépenses, qu'elle pourra encore parfaire compte tenu de ce qui précède en matière de temps de travail.

Au 30 juin 2021, une part non négligeable des IHTS a été directement imputable à mise en place, à partir de la fin du mois de janvier 2021, d'un centre de vaccination anti-Covid au sein du palais des congrès, doublé d'un centre d'appel téléphonique. Ce dispositif a en effet mobilisé une dizaine de personnels municipaux, y compris week-end et jours fériés. Selon les estimations de la commune, 9 % des IHTS réalisées en 2020 étaient liées à la crise sanitaire.

Si aucune situation individuelle irrégulière n'a été relevée par la chambre, il est seulement signalé que la délibération n° 2007-17 du 22 mars 2007, qui traite notamment des conditions d'attribution des IHTS, n'indique pas précisément la liste des emplois éligibles en contravention avec le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

4.3.3 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme des agents de la commune de Grasse est de 8,2 % en 2019 (soit un point de moins que le taux global observé pour l'ensemble de la fonction publique territoriale la même année). En matière d'absences à caractère compressible, on observe une baisse significative du nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire de 2017 à 2019, correspondant à la remise en œuvre du jour de carence au 1^{er} janvier 2018.

Toutefois, la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a de nouveau impacté à la hausse l'indicateur (le taux est de 9,5 % en 2020), plusieurs cas et cas-contacts ayant été enregistrés au sein des services municipaux.

4.4 Le RIFSEEP

Le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) inclut deux parts cumulables : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) tenant compte du niveau de responsabilité et d'expertise ainsi que de l'expérience professionnelle de l'agent, et un complément indemnitaire annuel (CIA) qui repose sur l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent, en lien avec son évaluation.

En l'espèce, le RIFSEEP (parts IFSE et CIA) a été mis en place au sein de la collectivité à compter du 1^{er} juillet 2016, pour les agents des filières administrative, sportive, animation et médico-sociale⁷⁸, avant d'être étendu à d'autres cadres d'emplois devenus éligibles⁷⁹ à mesure de la parution des arrêtés ministériels de référence. Les cadres d'emploi ont été répartis dans des groupes de fonction selon leur niveau de responsabilité, les montants maxima définis par la réglementation ayant été respectés.

En revanche, c'est sans aucune décision préalable de l'assemblée délibérante que, dans les faits, l'IFSE a été subdivisée en trois parts (ce qui se traduit par trois lignes distinctes sur les bulletins de salaire), correspondant en réalité à autant de sous-critères officiels. Si les deux premières parts sont liées au grade et à la fonction de l'agent, la troisième, dénommée « *IFSE complémentaire* », gratifie la « *qualité professionnelle de l'agent* » selon les documents produits par la direction des ressources humaines.

D'abord, il est observé que ce triple versement complexifie inutilement un dispositif qui avait justement été élaboré pour unifier le régime indemnitaire des agents territoriaux, d'autant que la détermination préalable de groupes de fonction pertinents et le classement adéquat de chaque agent au sein d'un de ces groupes devraient éviter toute difficulté. Mais surtout, la troisième « *part complémentaire* » est fondée sur un critère aux contours pour le moins imprécis, qui n'est ni repris ni défini dans les délibérations du conseil municipal relatives aux mises en place du RIFSEEP et qui, semblant davantage lié à la manière de servir, paraît étranger aux finalités de l'IFSE.

La structure du CIA est tout aussi confuse. D'après les réponses de la direction des ressources humaines et à la lumière d'une « décision du maire » en date du 12 mars 2019 (qui ne fait d'ailleurs aucune mention du RIFSEEP, mais se réfère bien aux délibérations en la matière), le CIA inclut lui-même deux parts distinctes mais regroupées en un seul montant lui-même versé en deux fois. La part la plus conséquente correspond à un versement forfaitaire, dont le montant est directement lié à la note ressortant de l'évaluation. Il varie ainsi selon une échelle à 5 niveaux, de 0 € (note inférieure à 8/20) à 180 € bruts (note supérieure à 17,5/20). Étonnamment, cette décision précise toutefois que ce « *régime indemnitaire lié à l'évaluation* » est versé « *à tous les agents exceptés : / - aux agents de*

⁷⁸ Délibération n° 2016-140 du 28 juin 2016 après avis du comité technique du 25 mai 2016.

⁷⁹ Délibérations n° 2017-81 du 28 mars 2017 et n° 2018-169 du 25 septembre 2018.

catégorie A et B bénéficiant d'un régime indemnitaire spécifique lié à leur fonction d'encadrement, / - aux agents de catégorie A et B en position d'encadrement bénéficiant d'un régime indemnitaire supérieur à celui attribué dans les autres filières, / - aux agents, toutes catégories confondues, bénéficiant du maximum attribuable ».

Concrètement, ce « CIA » semble donc uniquement destiné à compenser, pour les agents concernés (notamment de catégorie C), la faiblesse de l'IFSE qui leur est attribuée. En tant que tel, cet objectif est, lui aussi, étranger aux finalités de ce régime indemnitaire. La manière de servir est trop modestement prise en compte. Toujours selon les données recueillies en l'absence de décisions formalisées, ce n'est en effet que très subsidiairement qu'une fraction de CIA vient véritablement récompenser la « *satisfaction de servir* » et ce, dans la limite des maxima autorisés⁸⁰.

Il est donc recommandé à la commune de Grasse de réviser son dispositif en matière de RIFSEEP, afin de le simplifier et d'asseoir les deux parts du régime sur les critères objectifs de responsabilité hiérarchique et de valeur professionnelle prévus par la loi.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur, qui ne remet pas en cause les constats de la chambre, renvoie à un prochain comité technique le soin d'étudier les conditions d'une remise à plat effective du RIFSEEP.

Recommandation n° 1 : Réviser les modalités de mise en œuvre du RIFSEEP, afin de le simplifier et d'asseoir les deux parts du régime sur les critères objectifs de responsabilité hiérarchique et de valeur professionnelle prévus par la loi.

5 LES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS

5.1 Éléments généraux

5.1.1 Les subventions en numéraire

En 2020, les subventions en numéraire versées au secteur associatif ont représenté plus de 3,3 M€.

⁸⁰ CIA : 15 % du plafond global du RIFSEEP pour les agents de catégorie A, 12 % pour les agents de catégorie B et 10 % pour les agents de catégorie C.

Tableau n° 17 : Évolution des subventions de fonctionnement versées par la commune sur la période 2015 à 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Subventions de fonctionnement	7 209 105	6 624 547	6 968 141	6 663 124	6 727 540	6 983 079
<i>Dont subv. au CCAS (c/ 657362)</i>	<i>3 106 000</i>	<i>2 750 000</i>	<i>2 900 000</i>	<i>2 950 000</i>	<i>3 067 671</i>	<i>3 375 000</i>
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé (c/ 6574)</i>	<i>4 053 105</i>	<i>3 685 539</i>	<i>3 715 519</i>	<i>3 419 292</i>	<i>3 430 962</i>	<i>3 375 420</i>

Source : logiciel Anafi et comptes de gestion.

La volonté de soutenir le secteur associatif local face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 n'a pas conduit à réviser les montants votés en début d'année 2020.

Toutefois, si les mesures sanitaires ont occasionné pour les associations des pertes de recettes (cotisations, billetterie, frais d'inscription, etc.), elles ont aussi généré des économies de dépenses (annulations de manifestations, de déplacements, de matchs, etc.).

La commune a dès lors indiqué que, pour 2021, des demandes de subventions ordinaires avaient pu être revues à la baisse et que les « économies » ainsi générées en fonctionnement seraient réorientées par la collectivité en effort équivalent d'investissement⁸¹. L'économie globale de fonctionnement escomptée n'a cependant pas été objectivée par la chambre, dans la mesure où les crédits inscrits au compte 6574 au budget primitif 2021 voté le 23 mars 2021 étaient de 3,384 M€.

En 2020, la répartition des crédits montre une très large priorisation du secteur « éducation jeunesse » (1,97 M€ soit 58,8 % du total des subventions versées, ratio peu ou prou constant pendant toute la période antérieure 2015-2019). Cinq associations se partagent l'essentiel de cette somme, notamment au titre de la mise en application du contrat enfance-jeunesse (CEJ) conclu entre la Caisse d'allocations familiales (CAF) des Alpes-Maritimes et la commune de Grasse⁸² (cf. *infra*).

Tableau n° 18 : Structure des subventions versées par secteur en 2020

	2020		
	En €	En %	Nb de bénéficiaires
Culture	95 670	2,8	34
Éducation / Jeunesse	1 977 593	58,8	49
Social / santé	416 801	12,4	36
Sports	800 480	23,8	41
Tourisme	19 275	0,6	12
Autres secteurs (syndicats, militaire, protection animale, etc.)	51 994	1,5	35
TOTAL	3 361 813	100 %	-

Source : CRC, à partir des données chiffrées fournies par la commune de Grasse en réponse au questionnaire n° 2, point 45.

⁸¹ Par exemple : travaux d'agencement de locaux communaux mis à disposition ou aménagement d'une aire de sport au stade Perdigon.

⁸² Deux CEJ se sont succédé sur la période (2015-2018, puis 2019-2022).

Si le secteur culturel, à l'inverse, semble moins soutenu financièrement et faire l'objet d'un relatif émiettement des crédits (95 670 € versés en 2020, soit moins de 3 % du montant total des subventions à partager entre 34 associations), il faut tempérer ce propos en rappelant notamment que le théâtre (associatif) relève de la CAPG et que la commune gère en régie un cinéma municipal labellisé art et essai (« *Le Studio* »), auquel 100 K€ de subvention (imputée, non au compte 6574, mais au compte de charges exceptionnelles 674) étaient encore versés sur un budget annexe SPIC en 2019⁸³.

Il est observé que la ventilation des crédits par structure et par secteur d'activité n'est guère aisée à appréhender à la lecture des comptes administratifs successifs. Des dénominations légèrement différentes pouvaient être données à un unique organisme au sein du même document⁸⁴ et ses crédits répartis sous différents chapitres⁸⁵. Si ces points ont été corrigés au compte administratif 2019, la répartition par secteur, en revanche, y a été supprimée.

5.1.2 Les aides en nature

La loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a défini les subventions comme des « *contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution* ». À ce titre, les mises à disposition de moyens matériels et humains constituent des subventions, et leur valorisation permet de traduire le plus fidèlement possible l'ampleur réelle de l'effort consenti par la collectivité publique en faveur de l'organisme.

En l'espèce, les aides en nature apportées par la commune de Grasse au secteur associatif local revêtent trois formes classiques : prêts de matériels ; mises à disposition de locaux municipaux selon convention triennale et planning d'occupation défini pour la saison à venir (sans préjudice de prêts ponctuels onéreux de salles municipales en vue d'y organiser des événements : assemblée générale, réunion, loto, etc.) ; mises à disposition de personnels municipaux (essentiellement pour les associations sportives).

L'ensemble de ces aides n'est pas toujours correctement valorisé. Les mises à disposition de matériels, équipements ou locaux sont certes indiquées dans les conventions, mais sans mention systématique de la contrepartie économique qu'elles représentent. La commune projette seulement, ce que tend à confirmer la réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires, d'intégrer dans les conventions à venir un forfait correspondant aux charges de fluides exposées au titre des locaux prêtés.

⁸³ La subvention était de 220 K€ en 2016 et 140 K€ en 2018 (sur les conditions d'éligibilité : voir l'article L. 2251-4 CGCT et CE 10 mars 2021, Société Royal cinéma, req. n° 434564). D'après la comptabilité 2020, année de crise sanitaire, le cinéma n'a représenté que 29 K€ de charges de gestion diverses imputées sur le budget principal, mais ce chiffre n'est pas représentatif d'une année normale de fonctionnement.

⁸⁴ Ex : « Loisir Éducation Art » ou « Loisir Éducation Culture » qui apparaissent tantôt au pluriel tantôt au singulier dans un même compte administratif, alors que le fichier des mandats montre qu'il s'agit d'un seul et même « fournisseur ».

⁸⁵ Exemple de l'association HARJES pour laquelle, dans le compte administratif 2016, les crédits sont répartis entre les sous-chapitres « enseignement jeunesse », « social santé », « CEJ » et « CUCS ».

De la même manière, s'agissant des personnels municipaux, les documents produits établissent que sept agents (éducateurs et agents de maîtrise) ont été mis à disposition de manière pérenne au profit de certaines associations (une demi-journée à dix heures par semaine). Certaines conventions signalent ces mises à disposition et les assortissent d'un coût indicatif, d'autres l'omettent⁸⁶. Au-delà du problème de valorisation de l'aide, la collectivité n'a pas respecté les dispositions de l'article 2 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 qui obligent l'organisme d'accueil à rembourser la rémunération (chargée) de l'agent public mis à disposition.

Dans le contexte d'insuffisance des ressources d'exploitation décrit auparavant, la commune doit donc mieux valoriser les aides dont bénéficient les associations et exiger le remboursement du coût occasionné par les mises à disposition de personnel communal. Dans sa réponse, l'ordonnateur dit avoir engagé un travail en ce sens pour une mise en application dès 2022.

5.2 L'instruction des demandes et le contrôle de l'utilisation des fonds

La procédure d'instruction des demandes de subventions est globalement exempte de critiques. Chaque dossier est enregistré dans un tableau de bord, qui détaille les principales caractéristiques de l'association, les subventions attribuées les années précédentes, les avances perçues au cours de l'exercice et les aides octroyées par d'autres collectivités. Un fichier partagé avec les services instructeurs et les élus concernés en permet l'étude (puis ensuite le suivi), avant soumission de la décision au conseil municipal (éventuellement dans le cadre d'avances autorisées en fin d'exercice antérieur) et formalisation de conventions.

Par principe, chaque association subventionnée fait l'objet d'une convention et ce, même si l'aide publique en numéraire est inférieure à 23 000 € par an⁸⁷.

En 2016-2017, le recrutement d'un contrôleur de gestion a par ailleurs conduit à auditer, à titre d'état des lieux, une centaine d'associations, afin de mettre en exergue certains indicateurs (report à nouveau, disponibilités, niveau de charges de personnels, etc.). Destinataire depuis lors des demandes annuelles de subventions lorsqu'elles excèdent 23 000 euros, le contrôleur de gestion doit étudier les rapports d'activité, les budgets et les comptes annuels ainsi que, au-delà de 153 000 €⁸⁸, les relevés bancaires et les rapports des commissaires aux comptes.

Le constat d'un résultat déficitaire, s'il apparaît révéler une difficulté pérenne et structurelle, amène à l'élaboration conjointe d'un plan de retour à l'équilibre (cas, par exemple, de la procédure suivie avec l'association « *Tennis Club Municipal* », qui présentait des résultats fortement déficitaires en 2016 et 2017).

⁸⁶ Ainsi, par exemple, la mise à disposition d'un éducateur territorial du service des sports à disposition de l'ASPTT Handball, à raison de 10 heures par semaine, n'est pas mentionnée dans la convention du 3 mars 2020.

⁸⁷ Seuil prévu par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001. Voir par exemple le cas de la convention établie avec l'association « Adrien », bien qu'elle perçoive seulement 600€ de subvention annuelle.

⁸⁸ Article 1er du décret n° 2006-335 du 21 mars 2006.

5.3 Le soutien au secteur sportif

45 associations sportives environ ont été subventionnées par la commune de Grasse entre 2015 et 2020, pour un montant annuel moyen d'un peu moins de 800 K€. La majorité d'entre elles ont fait l'objet d'un audit afin de vérifier la santé financière de la structure et le bon emploi des fonds publics.

Deux associations concentrent toutefois l'essentiel des fonds versés en faveur du secteur sportif (soit plus de 61 % du montant annuel moyen global sur la période), à savoir le « *Rugby Olympique de Grasse* » (ROG) et le « *Racing Club de Grasse* » (RCG). Ces deux clubs demeurent en effet les plus importants au niveau local, notamment en nombre de licenciés (392 pour le ROG et 630 pour le RCG).

Le ROG est un club de rugby à XV mais aussi une des plus anciennes associations sportives grassoises. Il évolue au plus haut niveau amateur, en fédérale 1, et constitue le troisième club de la région PACA. Ses éducateurs sont diplômés de la Fédération Française de Rugby. La commune met à sa disposition le stade Perdignon, un local, ainsi que, pour une dizaine d'heures par semaine, un éducateur.

Fondé en 1950, le RCG est quant à lui un club de football évoluant en National 2, dont toutes les catégories de jeunes sont en championnat régional ou au plus haut niveau départemental. Il dispose d'une section féminine et bénéficie de la mise à disposition de deux stades, Jean Girard et La Paoule, en complément de la subvention en numéraire.

Ces deux clubs perçoivent chaque année le même montant de subvention à l'euro près, soit 202 710 € lors des quatre derniers exercices examinés.

D'un point de vue qualitatif et en contrepartie du financement public, ces deux associations sont chargées de contribuer à l'objectif d'intérêt public fixé par la commune en matière de formation aux pratiques sportives des jeunes enfants, filles et garçons. Elles travaillent ainsi notamment sur l'égal accès des femmes et des hommes dans le sport, avec la création de sections féminines (en 2020 pour le rugby).

Chacune des deux associations produit chaque année à la commune ses comptes (bilan et compte de résultat) assortis du rapport du commissaire aux comptes, son budget prévisionnel de l'année sportive pour laquelle la subvention est sollicitée, ainsi que son rapport d'activité retraçant l'utilisation des subventions, avec copie des procès-verbaux des assemblées générales.

Les documents comptables sont examinés par la commune qui peut être amenée à soumettre des mesures correctives (à titre d'exemple, suite au résultat financier négatif de la saison 2015/2016, un travail sur les recettes d'exploitation et la recherche de nouveaux partenaires publics a permis d'afficher un excédent la saison suivante, sans sollicitation financière supplémentaire de la commune de Grasse).

5.4 Les risques juridiques identifiés

5.4.1 Le cas de l'ancien office de tourisme communal

L'ancien office de tourisme communal (devenu communautaire au 1^{er} janvier 2017 sous le nom d'« *office de tourisme communautaire unique du Pays de Grasse* ») était géré de manière historique par une structure associative de droit privé placée sous le statut de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Cette situation peut avoir caractérisé une association paramunicipale ou « transparente », simple prolongement de l'action municipale, telle que l'a définie le Conseil d'État dans son arrêt « Commune de Boulogne-Billancourt » du 21 mars 2007 (n° 281796) : « *lorsqu'une personne privée est créée à l'initiative d'une personne publique, qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources, cette personne privée doit être regardée comme transparente* ».

Plusieurs indices militent en effet en faveur de cette thèse.

Même si les conventions d'objectifs annuelles conclues entre la commune de Grasse et l'association prenaient grand soin de préciser en préambule que le soutien public de la première était apporté « *en respectant [la] liberté d'initiative et [l'] autonomie* » de la seconde, et même si les socioprofessionnels représentant les acteurs privés du tourisme étaient majoritaires au sein des instances de gouvernance (le bureau étant cependant présidé par une adjointe au maire), la chambre constate que :

- aux termes de l'article 3 de ses statuts tels qu'adoptés le 17 septembre 2014, l'« *Office de tourisme de la Ville de Grasse* » avait pour objet « *pour le compte de la commune de Grasse : 1. L'accueil et l'information des touristes / 2. L'organisation de fêtes, animations et congrès à vocation touristique* » (et, « *pour le compte de la commune de Grasse, de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence et plus généralement du Pays de Grasse : 1) d'assurer la promotion touristique du territoire en France et à l'étranger ; 2) de commercialiser des produits touristiques ; 3) D'accueillir la presse spécialisée dans le tourisme ; 4) d'animer le réseau des partenaires touristiques* ») ;
- la présidence était exercée par la 3^{ème} adjointe au maire, une présidence honoraire étant en outre exercée par le maire ;
- les articles 6 et 10 desdits statuts prévoyaient trois membres de droit au sein du conseil d'administration, tous élus locaux (à savoir le maire de Grasse, son adjoint délégué au tourisme, ainsi qu'un élu communautaire) ;
- l'association a fonctionné dans des locaux, avec du matériel et du personnel titulaire à temps complet gracieusement⁸⁹ mis à disposition par la commune (selon les derniers dossiers de demande de subvention communale pour 2015 et 2016, deux agents municipaux étaient mis à disposition⁹⁰ et la commune prenait également en charge, à titre de prestations en nature, les charges liées aux fluides et à l'entretien) ;

⁸⁹ La convention ne le précise pas formellement, mais l'absence de titre émis en vue d'un remboursement atteste de cette gratuité.

⁹⁰ Auxquels s'ajoutent deux autres agents de la CAPG, soit au total 4 agents publics sur un effectif de 11 personnes (chiffres tirés du dossier de demande de subvention 2016).

- le bilan de l'exercice clos au 31 décembre 2016 établit que l'association a alors reçu 575 K€ de subventions publiques pour son « fonctionnement général » (280 K€ de la commune et 295 K€ de la CAPG, soit 100 % des subventions versées et plus de 80 % du total des produits d'exploitation) ;
- les dossiers de demande de subvention ne prenaient pas même la peine de décrire les actions au titre desquelles les fonds étaient sollicités pour l'exercice à venir, signe que la commune savait parfaitement d'avance à quoi ils seraient employés.

De surcroît, le Conseil d'État a clairement affirmé qu'un organisme qui se voit confier l'accueil, l'information et la promotion touristique d'une commune exerce à ce titre une mission de service public municipal⁹¹. Or, c'est bien l'activité qui a été soutenue par la commune aux termes de l'article 2 des conventions d'objectifs annuelles, de sorte que la mission de la collectivité publique et de l'association se confondent.

Le fait, invoqué par l'ordonnateur et l'ancienne présidente de l'office dans leurs réponses respectives, que ce sont les organes propres de l'association qui se sont chargés de son administration courante - ce qui est bien normal -, n'est pas de nature à remettre en cause le constat de la chambre. Il en va de même de la circonstance que la CAPG a également contribué à subventionner l'organisme, dans la mesure où le nombre de personnes publiques intéressées est indifférent pour la qualification d'association transparente (Tribunal des conflits, 6 juillet 2020, Sté Huet Location, req. n° 4191).

La chambre rappelle les risques susceptibles d'être encourus en pareille hypothèse : si les actes d'une association peuvent être requalifiés en actes émanant en réalité de la commune, il y a affranchissement irrégulier des règles en matière de maniement des fonds publics et de commande publique, dont la personne publique doit répondre.

5.4.2 Le cas des associations intervenant dans le secteur « enfance et jeunesse »

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

L'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000, issu de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, précise explicitement en ce sens que les subventions « ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ». C'est ce qui doit notamment les distinguer des rémunérations servies dans les contrats de commande publique, lesquels ont pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation.

Or, il apparaît que, dans le domaine de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse, un pan majeur du service public communal se trouve actuellement délégué à des associations, en dehors de toute procédure adéquate.

⁹¹ Conseil d'État, n° 173500, 13 novembre 1996.

Ces associations historiques, majoritairement créées à même époque dans les années 1980-1990, perçoivent des subventions communales de montants particulièrement élevés, en contrepartie de quoi elles exploitent des structures enfance-jeunesse pour le compte de la collectivité publique, agissant dès lors comme des opérateurs de la politique communale. Cette exploitation se réalise dans des locaux (notamment scolaires) appartenant à la commune, sans d'ailleurs aucune convention d'occupation⁹². La collectivité assume le coût de fonctionnement (entretien des locaux et dépenses de fluides, outre les charges classiques liées à la propriété et la mise à disposition d'agents publics).

Les deux tableaux ci-après retracent la situation des cinq principales associations concernées⁹³.

Malgré une baisse tendancielle depuis 2015, ces dernières concentrent encore à elles seules, en 2020, plus de la moitié (52,3 %) du montant total des subventions en numéraire imputées au compte 6574 et versées par la commune au tissu associatif local (tous secteurs d'activité confondus). Ce ratio atteignait même plus de 57 % en 2018 et 2019, années pleines de fonctionnement normal (sans crise sanitaire). Le cas de l'association Loisirs Éducation Culture est sans doute le plus emblématique de la problématique, compte tenu tout à la fois du nombre de structures gérées et de l'ampleur des moyens alloués par la commune (en 2019, la subvention en numéraire, si on la couple aux aides en nature valorisées, représente près de 900 K€).

Tableau n° 19 : Secteur enfance-jeunesse : évolution des subventions de fonctionnement (droit commun et CEJ, hors contrat de ville⁹⁴) versées aux principales associations entre 2015 et 2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
LOISIR ÉDUCATION CULTURE	730 000,00	664 300,00	664 300,00	664 300,00	659 480,00	631 600,00
LOISIR ÉDUCATION ART	473 618,00	430 992,00	430 992,00	431 992,00	409 160,00	378 220,00
HARJES (*)	185 000,00	168 350,00	168 350,00	168 350,00	181 776,00	98 250,00
HARPEGES (*)						118 596,00
CMI (*)	169 880,00	155 558,00	155 558,00	155 558,00	155 558,00	133 800,00
FERMETTE PLASCASSIER	287 000,00	261 170,00	261 170,00	261 170,00	276 188,00	270 230,00
ART ET ÉDUCATION	138 900,00	117 800,00	117 800,00	117 800,00	122 920,00	128 200,00
TOTAL	2 154 278,00	1 953 728,00	1 953 728,00	1 954 728,00	1 960 640,00	1 758 896,00

Source : CRC, à partir des informations fournies par la commune de Grasse (réponse au questionnaire n° 2, point n° 46.a) (*) = associations fusionnées en une structure unique en 2019.

⁹² Voir mail du 5 juillet 2021.

⁹³ S'y ajoute encore, plus marginalement, la gestion d'un accueil de loisirs au sein de l'espace Roquevignon par l'association « Planète sciences Méditerranée » (40 K€ perçus à ce titre en 2020).

⁹⁴ L'association HARJES/HARPEGES a notamment bénéficié en sus, entre 2015 et 2020, de subventions au titre du contrat de ville pour un montant annuel moyen d'un peu moins de 58 K€.

Tableau n° 20 : Détails sur les principales subventions versées aux associations intervenant dans le secteur « enfance et jeunesse » (chiffres 2020⁹⁵)

Nom de l'association	Subventions de FONCT.	Subventions « CEJ »	TOTAL	+ Valorisation des subventions en nature ⁹⁶	Observations complémentaires
LOISIR ÉDUCATION CULTURE (LEC) Site multi-accueil 1-3 ans + Accueil de loisirs périscolaire et extrascolaire écoles des Aspres et de Magnanosc + organisation de séjours de vacances	236 600,00	395 000,00	631 600,00	- MAD personnels : 134 044 € - prise en charge dép. de fluides : 46 388 € Le dossier de demande de subv pour 2020 évoque également, parmi les aides en nature, une MAD de « matériel », mais non chiffrée par la commune. En 2020, s'ajoute une subvention d'investissement de 20 000 € versée par la commune en vue de réaliser des travaux sur le bâtiment communal abritant la colonie de vacances du Champsaur ⁹⁷ <i>Données comptables 2019 : les aides en nature de la commune sont valorisées à hauteur de 48 920 € pour les fluides, 3 800 € pour l'impôt foncier et la TEOM, 149 482 € pour les MAD de personnels et 48 653 € au titre de la « participation au repas et goûters », soit plus de 250 855 €.</i>	Siège au « centre de loisirs » du quartier des Aspres. Ont qualité de membres actifs « fondateurs », « les représentants du Conseil Municipal de la Ville de Grasse » (article 10 des statuts). Structure administrée par un comité directeur auquel sont associés « 3 membres du Conseil municipal » (article 13). Le comité directeur élu le 27 juin 2020 inclut le Maire et deux adjoints. Données comptables 2019 : - Report à nouveau : 202 890 € ; - Résultat bénéficiaire de 92 049 € ; En 2020, le report à nouveau atteint 294 K€.
LOISIR(S) ÉDUCATION ART (LEA) Accueil de loisirs périscolaire et extrascolaire écoles Wallon et Dracéa	38 220,00	340 000,00	378 220,00	- MAD personnels : 90 331 € - prise en charge des dép. de fluides : 9 415 €. <i>En 2019 : « mise à disposition mairie » valorisée 147 853 €⁹⁸.</i>	Siège social fixé au 6 avenue Louis Cauvin (adresse de l'école Wallon). 1 élu municipal au conseil d'administration. 3 factures payées en 2020 au 011 pour 7 054,50 € TTC pour « mise à disposition d'une animatrice » et « PSFP 3-6 » ⁹⁹

⁹⁵ Sources : tableaux fournis par la commune en réponse aux points n° 45 et 46 du questionnaire n° 2 et fichier des mandats 2020.

⁹⁶ Source des chiffres 2020 : commune, mail du 5 juillet 2021. Les chiffres 2019 sont tirés des divers documents comptables ou rapports d'activité disponibles.

⁹⁷ Délibération n° 2020-151 du 20 septembre 2020.

⁹⁸ Source : comptes annuels 2019 (p. 30).

⁹⁹ Programme de soutien aux familles et à la parentalité 3-6 ans.

Nom de l'association	Subventions de FONCT.	Subventions « CEJ »	TOTAL	+ Valorisation des subventions en nature ¹⁰⁰	Observations complémentaires
HARPEGES (fusion en 2019 des associations HARJES et CMI - Centre maternel et infantile) Accueil de loisirs périscolaire et extrascolaire école Gambetta + jardin d'enfant « CMI Les Bengalis » (80 enfants) + lieu d'accueil parents/enfants (LAEP) « Les Pitchounets » (10 enfants)	193 250,00	157 396,00	350 646,00	- MAD personnels : 32 369 € - prise en charge des dép. de fluides : 5 828 € Le dossier de demande de subv pour 2020 évoque également parmi les aides en nature une « participation au repas des enfants » mais non chiffrés par la commune	2 factures payées par la commune au 011 en 2020 pour 10 147,10 € TTC pour « mise à disposition d'un psychologue au centre de loisirs »
FERMETTE DU PLASCASSIER Accueil de loisirs périscolaire et extrascolaire écoles Cinsault, Macarry et salle Centifolia	48 230,00	222 000,00	270 230,00	- MAD personnels : 95 657 € - prise en charge des dép. de fluides : 10 347 € <i>En 2019 : MAD personnels + prise en charge des dépenses de fluides et de repas valorisés 157 611 €¹⁰¹</i>	Siège social fixé au 28 chemin du Servan (adresse de l'école Macarry) Présence de quatre élus au conseil d'administration ou invités à y assister. Participation de la Directrice du service jeunesse.
ART(S) ET ÉDUCATION Accueil de loisirs périscolaire et extrascolaire écoles primaire et maternelle Saint-Jacques et Saint-Antoine	18 200,00	110 000,00	128 200,00	- MAD personnels : 55 305 € - prise en charge des dép. de fluides : 11 686 € <i>En 2019 : « valorisation mairie de Grasse » de 107 450 €¹⁰²</i>	Siège social fixé au 57 chemin de la chapelle Saint-Antoine (adresse de l'école Saint-Antoine)
TOTAL des subventions de fonctionnement en numéraire versées au titre du « droit commun » et du CEJ (hors avantages en nature)	1 758 896,00				
<i>En % du total des subventions de fonctionnement en numéraire versées (tous secteurs)</i>	52,3 %				

Source : CRC, à partir des comptes administratifs et des informations fournies par la commune de Grasse.

¹⁰⁰ Source des chiffres 2020 : commune, mail du 5 juillet 2021. Les chiffres 2019 sont tirés des divers documents comptables ou rapports d'activité disponibles.

¹⁰¹ Source : rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels de l'exercice clos en 2019.

¹⁰² Source : rapport d'activité 2019.

Pour l'application du CEJ, le partenariat entre lesdites associations et la commune de Grasse prend la forme de simples « *conventions d'objectifs et de financement* » reconduites d'année en année. Il s'agit en pratique de redistribuer la « prestation de service contrat enfance jeunesse » (PSEJ) versée à la commune par la CAF. Ces conventions d'objectifs se superposent à des conventions « *de droit commun* » qui encadrent l'attribution complémentaire, à ces mêmes organismes, d'une subvention globale annuelle de fonctionnement¹⁰³. Même sans affectation déterminée, cette dernière finance nécessairement l'activité sectorielle qui découle des statuts associatifs. Par exemple, l'objet de l'association Fermette de Plascassier reste, de fait et en tout état de cause, « *d'organiser, gérer et animer un centre de loisirs, un club adolescent ainsi qu'un centre de loisirs* ». La réponse de l'association LEC est à cet égard également parlante, lorsqu'elle énonce que « *la mission qui [lui] est demandée est d'organiser l'animation mais également d'assurer la maintenance des équipements ; la subvention de droit commun de la Ville sert pour ces deux aspects depuis des décennies* ». Seule l'association Harpeges (ex-Harjes et CMI) apparaît avoir un objet social plus large, ce qui la conduit d'ailleurs à bénéficier d'autres crédits au titre du contrat de ville pour le fonctionnement d'un centre social (60 K€ versés par la commune en 2020).

Ces associations, dans les comptes desquelles les subventions représentent la recette d'exploitation la plus importante (de 48 % jusqu'à 69 % du total des produits d'exploitation selon l'association en 2019¹⁰⁴), n'ont manifestement d'autre objet que de servir une prestation commandée par la commune.

Aux termes de l'article 1^{er} des conventions d'objectifs et de financement et en contrepartie du versement de la subvention en numéraire, l'organisme s'engage en effet « *à mettre en œuvre les moyens nécessaires* » afin d'atteindre des objectifs très précisément définis par la commune, qui découlent eux-mêmes des objectifs chiffrés du CEJ (notamment les « *taux cibles d'occupation* »). Outre la formation de personnels au BAFA (par exemple, 4 personnes à former pour l'association LEA en 2020), chaque association se voit confier par la commune un nombre déterminé de « *journées / enfant* » à réaliser, par tranches d'âge et/ou par site, dans le cadre d'accueils de loisirs et/ou de séjours de vacances. Ainsi, par exemple, selon les conventions pour 2020 :

- association « *Art et éducation* » : objectif de 6 300 journées à l'accueil de loisirs Saint-Antoine pour les 3-6 ans et 7 720 journées à l'accueil Saint-Jacques pour les 6-12 ans ;
- association LEA : objectif de 17 000 journées pour les plus de 6 ans et de 12 400 journées pour les moins de 6 ans ;
- association LEC : objectif de 21 000 journées pour les écoles maternelle et élémentaire des Aspres et de 12 500 journées pour celles de Magnanosc, auxquelles s'ajoutent 5 000 journées de séjours vacances ainsi que la mise en place d'un lieu multi-accueil pour les 1-3 ans (soit une crèche de 24 places, dont 14 places permanentes).

¹⁰³ Sauf pour ce qui concerne l'association Art et éducation, au motif que la subvention de fonctionnement de droit commun n'atteint pas 23 000 euros. Ce motif est parfaitement contestable compte tenu du montant total de subvention versée auquel il conviendrait seul de se référer.

¹⁰⁴ Voir notamment LEC : total du montant des subventions perçues (y compris valorisations) : 912 927 € / total des produits d'exploitation : 1 341 451 €.

La politique tarifaire reste en outre contrôlée par la collectivité publique, puisque le même article 1^{er} oblige à « *mettre en place la tarification commune à l'ensemble des accueils de loisirs de la Ville, selon les recommandations de la Caisse d'allocations familiales à partir du quotient familial* »¹⁰⁵.

La subvention donne enfin lieu à des versements partiels successifs et à des réajustements en cours d'année en fonction du niveau d'activité constaté¹⁰⁶ (le montant peut également être réévalué en cas de modification du périmètre du service rendu, comme ce fut le cas avec la réforme des rythmes scolaires¹⁰⁷, ou de la révision du montant alloué par la CAF au titre du CEJ), ce qui finit de l'apparenter au paiement du prix d'une prestation. En ce sens, on peut relever, parmi les « *autres informations significatives* » qui concluent le rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels 2019 de l'association LEC, la mention parfaitement claire selon laquelle, après paiement d'une provision sur la contribution due par la CAF, le solde à recevoir est établi « *en fonction du nombre [d'] actes facturés par l'Association* ».

Dans tous les cas, qu'il s'agisse de fournir le service à la commune pour son compte (logique de marché public qui semble prévaloir ici, en l'absence de risque véritable pesant sur le cocontractant) ou à des usagers (logique de concession), un contrat de commande publique s'impose puisqu'une « contrepartie directe » est attendue, dans un secteur devenu concurrentiel depuis une vingtaine d'années.

En ce sens, d'ailleurs, la subvention d'investissement fléchée qui a été versée en 2020 à l'association LEC pour qu'elle effectue des travaux sur le bâtiment municipal qu'elle occupe peut très clairement constituer pour la commune propriétaire et maître d'ouvrage le moyen de s'éviter la passation d'un marché public de travaux. Peu importe en la matière que d'autres collectivités publiques aient également subventionné l'opération¹⁰⁸.

De même, la circonstance que le CEJ (dont l'objet n'est pas de s'intéresser aux modalités juridiques employées par la commune pour faire exécuter le service financé) prend acte de la participation des associations à l'offre d'accueil (comme le montrent les mentions des « fiches projet » annexées au contrat), apparaît sans incidence.

La chambre recommande donc à la commune de mettre un terme aux conditions irrégulières de financement de services publics municipaux externalisés par voie de simples subventions à des associations de droit privé (reprise en régie ou passation de contrats de la commande publique en bonne et due forme).

¹⁰⁵ Le ROB 2021 (p. 78) indique ainsi que « *un coût moyen journée, un coût moyen périscolaire et mercredi vont être fixés pour que les structures associatives puissent se projeter dans leurs projets et leurs perspectives* ».

¹⁰⁶ Voir, par exemple, en 2020, les délibérations n° 2020-105 du 7 juillet 2020, n° 2020-143 du 29 septembre 2020, puis n° 2020-182 du 10 novembre 2020. La crise sanitaire n'y est pour rien puisque le même cadencement était observable en 2019.

¹⁰⁷ Ainsi, avec la mise en place de la nouvelle organisation des rythmes scolaires au 1^{er} septembre 2014, la convention avec « Art et éducation » a fait l'objet d'un avenant du 10 décembre 2014 portant augmentation de la subvention « *afin de couvrir les frais engendrés* ».

¹⁰⁸ Le montant total de ces travaux de toiture est estimé à plus de 60 K€ dans la délibération afférente, qui précise que la Région PACA, le département et la CAF des Alpes-Maritimes participent également au financement par des subventions. L'association ne participe au financement qu'à hauteur de 30 %.

Une remise en ordre du dispositif permettra au demeurant à la commune de vérifier qu'elle paie le juste prix pour les prestations rendues. À cet égard, il y a lieu de signaler que l'association LEC affiche notamment un report à nouveau en constante augmentation (plus de 167 K€ en 2018, 202 K€ en 2019, puis 294 K€ en 2020). Il en va de même de son résultat bénéficiaire (passé de 35 K€ en 2018 à 121 K€ en 2020), même si, dans sa réponse aux observations provisoires, l'association affirme que tout excédent généré est strictement destiné à répondre aux besoins des enfants.

La chambre prend bien note de l'intention exprimée par l'ordonnateur, qui a déjà revu à la baisse certaines avances sur subventions pour 2022 compte tenu des reports à nouveau constatés, de conduire rapidement une étude afin de déterminer les modalités appropriées de gestion des structures enfance-jeunesse concernées et, en cas d'externalisation, de mettre celles-ci « *en adéquation* » avec les « *règles de la commande publique* » d'ici septembre 2023.

Recommandation n° 2 : Mettre un terme aux conditions irrégulières de rémunération, par voie de simples subventions, des prestations rendues par les associations gérant pour le compte de la commune des structures d'accueil de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse.

6 LE CASINO « LE VICTORIA »

6.1 Présentation générale

Classée station climatique depuis 1922, la commune de Grasse dispose sur son territoire d'un casino, le « *Victoria* ».

Ce dernier occupe une extension du Palais des congrès, bâtiment communal remarquable d'inspiration Belle Époque initialement construit en 1895 et restructuré en 1987¹⁰⁹, qui surplombe l'entrée de la vieille ville et domine le littoral méditerranéen. Sur site, la devanture du casino est cependant discrète et la présence de l'établissement peu mise en valeur¹¹⁰, y compris en terme de signalétique et jalonnement.

Au rez-de-chaussée du palais lui-même se situent différents autres locaux commerciaux loués (ou ayant été loués) par la commune à des tiers intervenant dans des secteurs hétérogènes (parfumerie, télécom, assurances, coiffure, pâtisserie, salle de danse, etc.). L'historique des locations depuis 1996 montre un assez fort turn-over des occupants commerciaux du palais (hors la prestigieuse parfumerie Gallimard présente depuis des décennies, qui occupe le local le plus vaste).

¹⁰⁹ À l'origine, le casino occupait l'entièreté de l'ancien palais, avant d'être relogé dans l'extension.

¹¹⁰ Un courrier du maire de Grasse à la SAS Casino Victoria en date du 2 décembre 2019 évoque à cet égard la nécessité de « *travailler sur les visuels extérieurs du casino* ».

Photo n° 1 : Palais des congrès de Grasse

Source : CRC

S'agissant d'une activité de service public obligatoirement déléguée, le casino est actuellement exploité par une société par action simplifiée éponyme, la SAS « *Casino Victoria* ». Cette société a été créée le 23 février 2016, après autorisation du tribunal de commerce de Grasse à reprendre l'activité casinotière suite au refus de renouvellement de l'autorisation de jeux opposé à l'ancien exploitant (SA du casino de Grasse)¹¹¹ et à la mise en liquidation judiciaire de ce dernier le 2 mars 2015.

Par suite, le conseil municipal de Grasse a consenti en 2016 à la substitution de délégataire et à la poursuite par la SAS du contrat de délégation de service public (DSP) initial signé le 20 juillet 2011, à effet du 1^{er} janvier 2012 pour une durée de quinze ans¹¹². La chambre note que cette durée apparaît relativement longue en l'absence d'investissements significatifs mis à la charge du délégataire.

Au contrat de DSP est adossée une convention d'occupation du domaine public en date du 20 juillet 2011 d'une durée égale de 15 ans, autorisant le délégataire à occuper le bâtiment communal abritant le casino, moyennant une redevance annuelle de 85 000 € révisable selon l'indice INSEE du coût de la construction. Cette convention d'occupation a été transférée à la SAS Casino Victoria en même temps que le contrat de délégation. Enfin, toujours à même époque, le contrat de délégation et la convention annexe d'occupation ont été modifiés par avenants du 25 février 2016 pour permettre notamment au délégataire, conformément à la réglementation applicable à partir du 1^{er} janvier 2015, d'affermier s'il le souhaite l'activité de restauration.

¹¹¹ L'autorisation de jeux de l'ancien exploitant expirait au 31 décembre 2014. Le renouvellement a été refusé par l'État au 1^{er} janvier 2015. Au conseil municipal du 4 novembre 2014, la commune, bien qu'elle fasse état de manquements au cahier des charges et de dysfonctionnements dans la gouvernance et l'organisation de la société, a donné un avis favorable au renouvellement pour un an.

¹¹² Avenants de transfert des 21 janvier et 25 février 2016, préalablement approuvés par l'assemblée délibérante pour permettre l'obtention, par la SAS, de l'autorisation d'exploiter les jeux délivrée par le ministre de l'intérieur.

À ce stade du transfert d'un exploitant à l'autre, plusieurs éléments témoignent déjà de difficultés économiques anciennes, d'ailleurs longuement exposées dans le rapport d'activité 2009 annexé au contrat de DSP de 2011, ainsi que d'une confiance *a priori* modérée des acteurs économiques dans la viabilité même de l'activité :

- le produit brut des jeux du casino excédait encore 4 M€ sur la saison 2006/2007, mais n'était plus que de 1,8 M€ au terme de la saison 2013/2014 ;
- la SA Casino de Grasse, qui exploitait déjà le casino en 2011 sous le régime du bail commercial assorti d'un cahier des charges, a été la seule à s'être portée candidate à la procédure de DSP¹¹³ ; elle était au demeurant déjà sous l'effet d'un plan de sauvegarde prononcé le 18 octobre 2010 lorsque le contrat de DSP a été signé ;
- de grands groupes casinotiers ont fait savoir à la commune, au cours de la procédure de mise en concurrence en 2011, qu'ils ne soumettraient pas d'offre tant que le casino grassois continuerait d'être exploité en centre-ville, compte tenu des difficultés de circulation et de stationnement ;
- le liquidateur judiciaire de la SA n'a reçu, en 2015, qu'une seule offre de reprise.

Inactif en 2015/2016 par suite des difficultés ci-dessus exposées, le casino a rouvert ses portes le 6 juillet 2017 après d'importants travaux. La commune s'est, d'emblée, attachée à offrir au repreneur des conditions favorables au redémarrage en l'exonérant pendant près de 18 mois de la redevance d'occupation des locaux (du 21 janvier 2016 au 15 juin 2017)¹¹⁴. S'il est vrai que la première autorisation de jeux n'a été acquise que le 21 octobre 2016 et que l'acte de cession d'actifs entre ancien et nouveau délégataire n'aurait été signé qu'en juin 2017, la longue période d'exonération n'en a pas moins permis à la SAS de mener ses travaux de rénovation et donc, d'occuper privativement les lieux pendant un laps temps (semble-t-il, *a minima* à compter du mois de décembre 2016), sans aucune contrepartie financière pour la commune. On peut y ajouter que les délibérations décidant de ces exonérations minimisent l'aide économique ainsi allouée au délégataire en la rapportant au total du chiffre d'affaires prévisionnel ou des recettes attendues sur 15 ans, alors que ces prévisions initiales étaient très optimistes (cf. *infra*).

6.2 L'environnement du casino

Compte tenu de la problématique déjà évoquée du tourisme « de passage », pour beaucoup limité à la visite à la journée des hauts lieux de la parfumerie, le casino « *Le Victoria* » se range actuellement dans la catégorie des casinos dits « *locaux* » au sein desquels la clientèle – souvent retraitée – est surtout issue d'un bassin de population de proximité, par opposition aux casinos dits de « *destination* », implantés dans des stations balnéaires ou thermales au sein desquelles la clientèle est fortement issue du tourisme. Dans une délibération du 7 juillet 2020 relative à la demande de renouvellement de l'autorisation de jeux, il est affirmé en ce sens que « *la zone de chalandise du casino est distincte de la zone littorale et répond donc à la satisfaction des demandes d'habitants de la zone de Grasse, du Pays de Grasse et du moyen pays* ».

¹¹³ Cf. délibération n° 2011-95 du 30 juin 2011.

¹¹⁴ Une exonération totale du paiement du loyer pour la période courant du 21 janvier au 31 décembre 2016 a été adoptée par délibération du 27 juin 2017. Elle a été suivie d'une seconde exonération pour la période postérieure courant du 1^{er} janvier 2017 au 15 juin 2017, décidée par délibération du 12 décembre 2017 pour un montant proratisé de 42 193,80 €.

Le niveau d'activité et de rentabilité d'un casino est toutefois très étroitement lié à celui de la fréquentation touristique et, d'ailleurs, la plupart des casinos sont implantés sur le territoire de communes constituant des destinations touristiques.

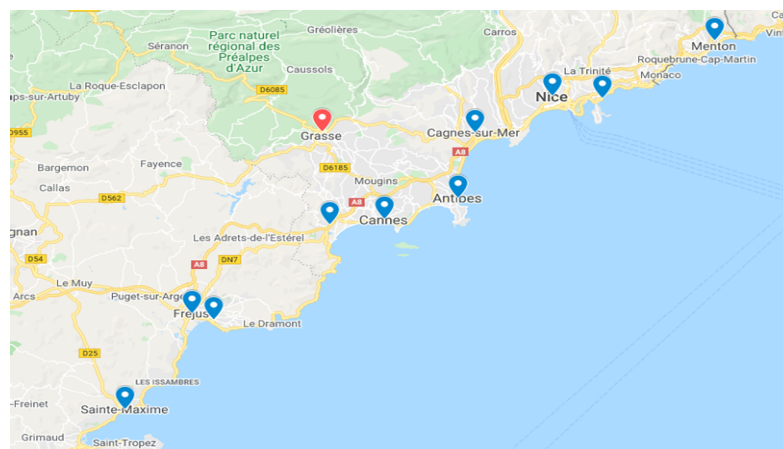
Au-delà de la seule sphère grassoise qui ne peut donc vraisemblablement assurer à elle seule une viabilité de long-terme, une ambition plus large est assignée au casino. L'équipement est regardé comme un vecteur à part entière de développement touristique : corollaire naturel du statut de station classée de tourisme, il doit attirer puis sédentariser les touristes en étoffant l'offre locale d'animations en centre-ville de Grasse, notamment en soirée. Le préambule du contrat « *Action cœur de ville* » constate ainsi un « *manque d'animation du cœur de ville* », affligé d'une « *perception négative* » et « *déserté par les ménages et les touristes* ».

Reste que, même en traitant par ailleurs le problème global d'attractivité touristique de la commune, ce qui suppose des efforts de long-terme, l'établissement demeurera dans une situation de concurrence exacerbée avec les casinos de la côte.

Les Alpes-Maritimes sont en effet le département en France qui regroupe le plus grand nombre de casinos avec 12 établissements répartis sur une bande littorale de 60 kilomètres, auxquels s'ajoutent trois casinos monégasques, soit un total de 15 casinos à une heure de distance pour les plus éloignés les uns des autres. Si l'on y ajoute encore les trois casinos situés les plus à l'est du département du Var, ce sont 18 casinos qui se trouvent à moins de 50 kilomètres à vol d'oiseau de Grasse.

Tous ont la caractéristique commune d'être situés sur le territoire de villes littorales très touristiques, offrant à ce titre les attraits du bord de mer (et permettant le cas échéant d'adosser à la délégation du casino d'éventuelles concessions de plage assorties d'activités nautiques). Notamment, la commune de Cannes, où se trouvent trois grands casinos, se situe à environ 20 kilomètres par la route et à une trentaine de minutes de Grasse seulement. L'offre hôtelière, essentielle à l'attractivité nocturne d'un casino, est également bien plus dense dans ces communes (on rappelle que, d'après les données de l'INSEE, Grasse ne dispose que de cinq hôtels et de 134 chambres au 1^{er} janvier 2021).

Carte n° 2 : Carte des casinos de l'est de la région PACA les plus proches du casino de Grasse (moins de 50 km à vol d'oiseau)



Le casino de Grasse est donc contraint de rivaliser avec des établissements à l'assise plus solide, dans un secteur très particulier où la dimension modeste ou « *familiale* » d'une installation paraît difficile à valoriser.

Alors qu'en France, le secteur des casinos est concentré entre les mains de grands groupes (les groupes Barrière, Partouche, JOA et Tranchant se partagent 73,63 % du produit brut des jeux, c'est-à-dire du produit encaissé après redistribution des gains aux joueurs et avant versement des prélèvements obligatoires à l'État et aux collectivités ¹¹⁵), le casino « Le Victoria » est un casino indépendant. En PACA où l'on compte 26 casinos, seuls deux autres établissements sont indépendants, à savoir les casinos de Beaulieu et de Cavalaire, mais ils sont d'une envergure très différente (leur produit brut des jeux 2018/2019 est huit à dix fois supérieurs à celui de Grasse¹¹⁶).

Le casino de Grasse est, de fait, l'un des plus petits établissements de France, classé 199^{ème} en termes de produit brut des jeux (PBJ) sur une liste de 202 établissements.

6.3 Les activités du casino

Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos, un casino est un établissement comportant trois activités distinctes : le spectacle, la restauration et le jeu, réunies sous une direction unique sans que le jeu et l'animation puisse être affirmés, c'est-à-dire sous-traitée ou confiée à un tiers. Évoluant ainsi dans le secteur porteur des loisirs et du divertissement, ils ont vocation à concourir directement aux objectifs de développement touristique et culturel que se fixent les communes autorisées à les accueillir.

6.3.1 Les jeux de hasard et d'argent

Il s'agit là de l'activité principale de l'établissement, dont les conditions d'exploitation sont notamment précisées aux articles 5.1 et 5.2 du contrat de délégation.

Il y est notamment indiqué que « *les jeux de hasard et d'argent devront fonctionner quotidiennement* ». L'article 2 de la dernière autorisation de jeux en date du 12 octobre 2020 précise les heures-limites de fonctionnement des jeux (ouverture à 16 heures pour les jeux de table et 10 heures pour les machines à sous, fermeture à 6 heures le lendemain matin).

6.3.1.1 Les autorisations de jeux

Depuis 2016, le casino « *Le Victoria* » a fait l'objet d'une succession d'autorisations de jeux, certes toujours renouvelées *in fine*, mais essentiellement limitées dans le temps. Ces délais prudents procèdent des doutes exprimés par les autorités de contrôle sur la viabilité économique de l'équipement et sur la capacité des dirigeants à se conformer à la réglementation contraignante du jeu. Après que certaines améliorations ont été constatées sur ce dernier point,

¹¹⁵ 11 groupes de dimensions moyennes se partagent ensuite 15,80 % du PBJ. 25 indépendants se partagent donc le reste (7,74 %). Source : étude « Casinos de France », mai 2020.

¹¹⁶ PBJ Grasse 2018/2019 : 812 K€. Beaulieu : 7,1 M€. Cavalaire : 7,8 M€.

l'autorisation délivrée en 2020 pour trois ans répond à la nécessité de donner un peu plus de visibilité à la gestion dans le contexte déjà suffisamment pénalisant de crise sanitaire.

Tableau n° 21 : Autorisations de jeux délivrées au casino « Le Victoria » depuis 2016

Date autorisation ministérielle	Période autorisée	Équipements de jeux autorisés	Observations
21/10/2016	Jusqu'au 31/10/2018	2 tables de jeux 75 machines à sous Roulette électronique	Autorisation ministérielle limitée dans le temps « <i>afin d'examiner à ce terme la situation du casino</i> »
30/10/2018	Du 01/11/2018 au 31/10/2019	1 table de jeu 50 machines à sous Pas de forme électronique de jeu	Avis <u>favorable du conseil municipal</u> au renouvellement de l'autorisation de jeux, sans limitation de durée (délibération 2018-84 du 26 juin 2018) Avis <u>défavorable du préfet</u> (sauf activité de restauration), du service central des courses et des jeux, <u>ainsi que des correspondants locaux du SCCJ</u> → Autorisation ministérielle limitée à <u>un an</u> « <i>considérant les graves manquements constatés à la réglementation sur les jeux¹¹⁷, le non-respect des obligations du cahier des charges ainsi que l'instabilité financière de l'établissement</i> ».
15/11/2019 ¹¹⁸	Du 01/11/2019 au 31/10/2020	1 table de jeu 50 machines à sous Roulette électronique	Avis préalable <u>favorable du conseil municipal</u> au renouvellement de l'autorisation de jeux pour 3 ans compte tenu des « <i>améliorations nécessaires aux dysfonctionnements constatés</i> » et des « <i>rectifications</i> » que la SAS a précisé avoir apporté à « <i>d'autres dysfonctionnements</i> » (délibération 2019-97 du 25 juin 2019) Avis <u>défavorable du préfet et du SCCJ</u> → Autorisation ministérielle limitée à <u>un an</u> « <i>considérant les manquements constatés lors du contrôle effectué par les services de police en septembre 2019 ainsi que le comportement des directeurs responsables successifs qui doivent encore prouver leur capacité à respecter et faire respecter la réglementation des jeux</i> »
12/10/2020	Du 01/11/2020 au 31/10/2023	1 table de jeu 50 machines à sous Roulette électronique	Avis <u>favorable du CM</u> à autorisation de jeux pour 5 ans dès lors que les « <i>améliorations nécessaires ont été apportées par la SAS</i> » (délibération n° 2020-113 du 7 juillet 2020). Avis <u>favorable du préfet mais pour un an seulement</u> → Autorisation ministérielle accordée pour <u>3 ans</u>

Source : CRC, à partir des documents fournis par la commune de Grasse et les services de l'État (notamment les compte-rendu de CCJCC).

¹¹⁷ Ex : polyvalence de postes non autorisée, transport d'argent et de jetons par personnes non habilitées, accès donné aux machines à sous sans table de jeu ouverte, fermeture de la table de jeu malgré la présence de joueurs, « dysfonctionnements graves » sur l'agrément et à la formation des personnels, la tenue des registres, l'affichage, les horaires réels d'ouverture, les actions de prévention du blanchiment, etc. (voir compte-rendu de la CCJCC du 9 octobre 2018).

¹¹⁸ Cet arrêté du 15 novembre 2019 a été précédé d'un arrêté du 31 octobre 2019 pour la période courant du 1^{er} novembre 2019 au 31 décembre 2019 (2 mois), sans doute pour assurer la continuité de l'exploitation le temps d'une instruction complémentaire de la demande.

On observe ici le souci de la commune d'un maintien « à tout prix » de l'activité, même lorsque la menace qui plane sur l'établissement de ne pas avoir son autorisation de jeu renouvelée est la conséquence de manquements graves et répétés relevés par les autorités de contrôle. Il y a ainsi lieu de signaler que le président de la SAS, exerçant les fonctions essentielles de directeur responsable du casino (ayant dès lors la pleine responsabilité du fonctionnement de l'établissement et tenu de toutes les obligations y attachées au sens des articles 12 et 13 de l'arrêté du 14 mai 2007) a fait l'objet de deux décisions de police administrative ordonnant sa suspension jusqu'au 1^{er} octobre 2019, compte tenu des manquements constatés en matière de réglementation des jeux. Le casino n'a ainsi été doté, pendant une période de six mois, que de directeurs responsables « *par intérim* ».

Ainsi, le dernier compte-rendu de la CCJCC du 8 octobre 2020, même s'il se conclut par un avis favorable à une autorisation de jeu triennale, fait encore état de dysfonctionnements – certes moins graves que ceux constatés auparavant – auxquels il n'est toujours pas remédié bien qu'il s'agisse du « 3^{ème} audit réalisé en 3 ans ». Plus gênant, elle regrette une forme de désinvolture de la direction face aux avertissements qui lui sont adressés.

À cet égard, on observe que, depuis la reprise en 2016, la direction de l'établissement a été marquée par l'instabilité. Deux des porteurs principaux du projet de reprise approuvé par le tribunal de commerce, dont le président de la SAS, ont en effet abandonné toute fonction de direction juste avant la réouverture de l'établissement¹¹⁹. Le retrait du président, qui a également cédé une fraction de ses parts afin de ne plus être associé majoritaire, a été manifestement dicté par un litige d'ordre prud'homal l'opposant à « *[son] employeur* », qui l'a licencié au motif d'une « *concurrence déloyale* »¹²⁰ pour avoir pris en exploitation le casino grassois, ce qui témoigne d'ores et déjà d'une situation incongrue. Rappelons que ces deux porteurs de projet avaient fait l'objet d'un agrément *intuitu personae* de la commune à la demande préalable du tribunal de commerce, tout comme les conditions de l'actionnariat majoritaire. Ces critères essentiels de gouvernance n'étaient donc plus remplis un an à peine après la reprise d'activité.

Plus récemment, le procès-verbal du conseil d'administration de la SAS en date du 14 octobre 2019 montre un large renouvellement des administrateurs et du comité de direction. Si l'on y ajoute les changements temporaires de directeur responsable, cette impermanence peut préjudicier à la bonne marche de l'établissement.

6.3.1.2 Les équipements de jeux

À la forte concurrence géographique déjà évoquée s'ajoute la concurrence croissante des jeux en ligne, qui a amené bon nombre de joueurs à se déplacer vers d'autres supports de jeux. Les acteurs de ce nouveau marché ont su se montrer innovants pour séduire une clientèle plus jeune, familiarisée avec l'univers numérique. De fait, les casinotiers doivent rendre leurs établissements plus ludiques, notamment avec le déploiement des tables de jeux électroniques qui modernisent l'image des jeux traditionnels (poker, blackjack, roulette, etc.).

¹¹⁹ À l'origine, conformément aux prescriptions expresses de l'ordonnance du tribunal de commerce du 22 juin 2015 et à la décision subséquente du conseil d'administration de la société en formation du 15 janvier 2016, M. X a été nommé président de la SAS et était l'actionnaire principal (alors 66 % du capital social). Il était l'auteur de l'offre de reprise avec MM. Y et Z. Il a cependant démissionné de ses fonctions « *pour convenances personnelles* » dès le conseil d'administration du 15 juin 2017, renonçant même à ses fonctions d'administrateur, tout comme M. Y. Cependant, M. X. conservait malgré tout, d'après le rapport d'activité 2016/2017, 30 % du capital social de la SAS.

¹²⁰ Cf. les termes d'un mail du 22 octobre 2017 qu'il a adressé à la commune et qui a été fourni par cette dernière.

La liste des jeux autorisés dans les casinos ayant été sensiblement élargie à partir de 2007 mais n'ayant plus été modifiée depuis 2015 (année au cours de laquelle le ministère de l'intérieur a autorisé le bingo, le sic-bo et le punto blanco électronique), les supports doivent évoluer et se rapprocher des attentes d'un public jeune auquel sont empruntés les codes de l'univers des jeux vidéo. Les traditionnelles machines à sous elles-mêmes n'échappent pas à cette nécessité : leur design est amené à se renouveler, de même que se développent des techniques de mise en réseau des équipements permettant d'alimenter un jackpot progressif multisites. Même si ces machines représentent encore la principale source de revenus des casinotiers (84,3 % du PBJ national en 2018¹²¹), la hausse de ce dernier a été fortement alimentée par le succès des jeux électroniques au cours de ces dernières années (7,5 % du PBJ)¹²². L'effort de modernisation et d'innovation constitue donc un facteur essentiel de développement de l'activité.

Ces investissements sont onéreux et exigent une importante capacité financière. Or, s'il vrai que des autorisations de jeux limitées dans le temps n'ont guère donné de visibilité aux dirigeants (à qui il appartenait toutefois, pour éviter cette situation, de mieux respecter la réglementation), le casino Victoria n'est pas adossé à un groupe rentable et solvable, pouvant supporter de grosses opérations d'investissement. Une situation financière fragile rend de surcroît nécessairement plus difficile l'accès à l'emprunt.

À ce jour, le casino dispose de 41 machines à sous (dont tout ou partie à 1 centime la mise), d'une table de blackjack et d'une roulette électronique à 25 centimes. Il est observé que la perte de la seconde table de jeu à partir de 2018 emporte limitation à 50 du nombre de machines à sous en application des dispositions de l'article 8 de l'arrêté du 14 mai 2007¹²³. Cette offre limitée ne paraît au demeurant pas répondre à l'objectif de « diversification » des jeux de table posé à l'article 5.1 du contrat de délégation.

Si les rapports annuels d'activité font état à plusieurs reprises de la nécessité bien comprise d'étoffer l'offre de jeu, c'est en indiquant également que l'investissement ne pourra se faire qu'avec la « *plus grande prudence* » compte tenu d'une fréquentation modeste et d'une situation financière précaire. Un plan prévisionnel chiffré sur 10 ans, qui aurait été établi le 7 octobre 2016 mais qui n'a pas été communiqué à la chambre¹²⁴, prévoyait malgré tout un peu moins de 1 M€ d'investissements répartis en N+3 et N+8. En l'absence de tout document comptable annexé aux rapports annuels du délégataire détenus en mairie à partir de la saison 2017/2018 (en contravention avec les dispositions du cahier des charges de la délégation), il est impossible d'examiner au bilan l'évolution des immobilisations corporelles.

¹²¹ Source : Casinos de France.

¹²² Ainsi, le Groupe Partouche a vu le PBJ de ses jeux électroniques bondir de 26,6 % au cours de la saison 2018-2019 (+5,3 % pour l'ensemble de son offre de jeux). Source : Casinos de France, février 2020.

¹²³ « *L'installation d'une première table de jeux, sauf s'il s'agit du jeu du bingo, ouvre droit à l'exploitation de 50 machines à sous et de 30 postes de jeux électroniques. Les autres tables installées donnent chacune droit à 25 machines à sous et à 15 postes de jeux électroniques* ».

¹²⁴ Pièce demandée à la commune au cours du contrôle, mais indisponible. On en connaît cependant l'existence et ses quelques grandes lignes au travers de différents autres documents, notamment le compte-rendu de la CCPCC du 24 octobre 2019 qui y fait explicitement référence.

Le compte-rendu de la réunion de la CCJCC du 9 octobre 2018 permet toutefois de constater que le casino fonctionnait, au terme de quinze mois d'activité, avec un parc ancien de machines à sous, insuffisamment renouvelé et « *peu attrayant* ». Deux ans plus tard, la commission de nouveau réunie le 8 octobre 2020 note l'incapacité persistante de la société à investir dans des machines neuves dans un contexte de situation financière « *préoccupante* » : les machines exploitées restent « *désuètes* » et certaines sont « *éteintes, faute de pouvoir remplacer les pièces défectueuses* », ce qui n'est évidemment pas de nature à rendre l'établissement attractif et contrevient par ailleurs aux dispositions des articles 12 et 13 du contrat de délégation, qui imposent le maintien « *en parfait état de fonctionnement* » des équipements nécessaires à la bonne marche de l'exploitation et leur réparation immédiate.

On apprend également au travers de ce même compte-rendu que les machines acquises en avril 2019 et juillet 2020 avaient 10 ans d'âge et ont été rachetées au casino de Cagnes-sur-Mer qui s'apprêtait à les détruire. Le premier investissement véritablement significatif réside dans l'acquisition (50 K€), sur fonds propres des associés, d'une roulette électronique en janvier 2020, quelques semaines avant le début de la crise sanitaire. Une augmentation du produit annuel des jeux de 10 à 15 % en était attendue selon le rapport d'activité, ce que les premiers chiffres de la saison 2019/2020 ne permettent pas de confirmer (le PBJ a accusé une baisse de 4 % au cours des quatre premiers mois de la saison 2019/2020, avant même le début de la crise sanitaire).

La consultation des sites de tourisme sur internet et la lecture des avis des internautes témoigne d'un jugement mitigé sur le casino grassois, effectivement regardé comme vieillissant. La concurrence avec l'offre cannoise, antiboise voire monégasque n'en est que plus rude.

De surcroît, d'après les articles de presse qui se sont intéressés aux conditions de réouverture des casinos le 9 mai 2021 après 7 sept mois de fermeture liés au second confinement, bon nombre d'établissements ont profité de cette inactivité forcée pour renouveler leur offre de jeux et d'animations et/ou repenser leur décoration intérieure (notamment à Cannes ou à Sainte-Maxime). S'agissant du « *Victoria* », il semble que quelques modestes travaux, davantage de mise en conformité que d'embellissement, ont été réalisés d'après les dires des responsables communaux interrogés sur ce point.

Il restera à voir si l'obtention d'une autorisation triennale est effectivement de nature à améliorer la situation du casino, sachant que la saison 2020/2021 marquée par la crise sanitaire n'était guère propice à l'investissement. De surcroît, cette crise, même lorsqu'elle sera achevée, n'invite pas à l'optimisme : outre qu'elle a contribué à accélérer la croissance des jeux de casino en ligne, la crise économique qu'elle risque d'engendrer peut avoir des répercussions de plus long-terme sur la fréquentation des établissements de jeux.

6.3.1.3 Le produit brut des jeux (PBJ) et le prélèvement sur le PBJ versé à la commune

L'article L. 2333-54 du code général des collectivités territoriales (CGCT) permet aux communes sièges d'un casino d'instituer un prélèvement sur le produit brut des jeux (PBJ), au taux maximal de 15 %. Il s'applique à la somme totale des éléments constitutifs du PBJ tel que défini à l'article L. 2333-55-1 du CGCT, abattue de 25 % et, le cas échéant, d'allègements supplémentaires (tel le crédit d'impôt pour manifestations artistiques de qualité¹²⁵). S'y ajoute

¹²⁵ Dégrèvement calculé sur la base de 77 % du coût net des événements concernés dans la limite de 4 % du PBJ (coût partagé entre l'État et la collectivité).

un reversement de 10 % du prélèvement progressif sur le PBJ opéré par l'État (sans qu'il ne puisse avoir pour effet d'augmenter de plus de 5 % les recettes réelles de fonctionnement de la collectivité).

En l'espèce, aux termes de l'article 18 du contrat de délégation de service public repris par la SAS, le prélèvement sur le PBJ versé à la commune est calculé selon un barème de taux progressifs dont la tranche supérieure reste en-deçà de 15 % :

- 8,5 % du PBJ abattu pour la part d'assiette d'imposition jusqu'à 1,6 M€ ;
- 10 % du PBJ abattu pour la part d'assiette d'imposition de 1,6 M€ à 2 M€ ;
- 12 % du PBJ abattu pour la part d'assiette d'imposition au-delà de 2 M€.

Il s'agit là d'un système protecteur du délégataire, classique pour un petit casino.

Le PBJ a marqué un premier recul dès 2019, passant de 852 K€ à 812 K€. Cette évolution est essentiellement imputable, d'après les mentions du rapport d'activité 2018/2019, à la nette désaffectation pour les machines à sous (- 105 K€), partiellement compensée par l'augmentation concomitante du produit tiré de l'unique table de black-jack qui semble profiter d'une clientèle fidèle d'habitues. L'exercice étant clos au 31 octobre 2019, la crise sanitaire est hors de cause dans la baisse ainsi constatée.

Les chiffres s'avèrent très inférieurs aux prévisions. Selon le compte-rendu de la CCJCC du 8 octobre 2020, la SAS escomptait, au titre de la saison 2018/2019, sur un PBJ de 1,9 M€ (et un résultat d'exploitation de 7 000 €, qui sera finalement déficitaire de quelque 60 K€). Les espérances du précédent délégataire mis en liquidation judiciaire étaient même encore plus grandes, puisque son compte de résultat prévisionnel sur 15 ans, annexé au contrat, tablait sur un PBJ de près de 2,7 M€ au terme de 8 années de fonctionnement (soit à la fin de l'exercice 2019), représentant une recette fiscale pour la commune (hors loyer et contribution à l'animation) de 221 K€.

En réalité, le montant du prélèvement sur les jeux perçu par la commune est très marginal compte tenu du PBJ faible et du taux de prélèvement fixé, en conséquence, à 8,5 %. Même à son plus haut niveau en 2018 (63 563 €), il ne représentait que 0,1 % des produits de gestion de la commune¹²⁶ et, plus inquiétant pour l'avenir, il enregistrait une baisse 11,5 % dès 2019, avant même la crise sanitaire qui n'a fait que renforcer les difficultés existantes.

Subsidiairement, il est à noter que le sort des « orphelins » (que l'article 41 de l'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos définit comme les sommes, enjeux et crédits de cartes de paiement « *trouvés à terre, laissés sur les tables de jeux ou abandonnés en cours de partie sans que l'on sache à qui ils appartiennent* »), n'a été attesté qu'au titre de la seule saison 2017/2018 (565,28 € versé au CCAS en novembre 2018¹²⁷). Le montant et la destination des sommes pour la période postérieure restent inconnus.

¹²⁶ En termes de recettes fiscales générées par l'établissement et pour être complet, on ne pourra guère qu'ajouter une modeste TPLE de moins de 1 600 € encaissée en 2019.

¹²⁷ Cf. courrier du casino au comptable en date du 3 novembre 2018.

6.3.2 Les activités liées à l'objectif de développement touristique

Outre le jeu, les casinos doivent réglementairement contribuer à l'animation touristique en offrant un service de restauration et en organisant des spectacles, soit directement, soit en faisant appel à une entreprise tierce.

6.3.2.1 La restauration

Le restaurant « *Le Victoria* » est exploité au premier étage du bâtiment occupé par le casino. Il ne s'agit pas d'un affermage, mais d'une exploitation directe par la SAS. La commune n'a aucun intéressement aux résultats. Notamment, la convention d'occupation du domaine public adossée au contrat de délégation de service public prévoit une redevance purement forfaitaire, sans part variable.

Le contrat de délégation est peu précis (et encore moins contraignant) s'agissant des attendus de la commune au regard de cette activité. L'article 2 du contrat repris (et modifié par avenant en février 2016) évoque seulement une « *offre de restauration de qualité* », cependant que l'article 6.1 impose sans plus de détails une « *véritable fidélisation de la clientèle* » et des « *mets de qualité* ». Quant à l'annexe 2 au contrat, elle reprend, de fait, l'offre initiale de l'ancien délégataire en 2011 et doit donc sans doute être regardée comme tombée en désuétude. On observe toutefois qu'il s'agissait d'une offre de restauration à tarifs très bas (notamment, buffet du midi à 8,90 euros et buffet du soir à 14 euros).

Le repreneur a rehaussé ces tarifs, même s'ils restent modérés (formules du midi à 14,90 euros et 19 euros, soirées à thème à 30 euros). Il fait le choix d'une offre grand public, « *adaptée à la période de crise [économique]* »¹²⁸. Si cette offre peut séduire les habitués locaux, il y a lieu de se demander si elle est totalement en cohérence avec ce qu'une clientèle touristique venue se divertir dans les Alpes-Maritimes peut s'imaginer trouver dans l'univers des casinos et des jeux d'argent.

Le restaurant apparaît toutefois doté d'une réputation positive et d'un bon positionnement dans l'offre gastronomique grasse. De fait, il semble s'agir de l'activité la plus dynamique du casino. Au terme du premier exercice plein d'exploitation (novembre 2017/octobre 2018), le chiffre d'affaires réalisé a été de 232 K€ représentant 5 848 couverts selon les mentions littérales du rapport d'activité fourni à la commune. Au terme de l'exercice suivant 2018/2019, le chiffre d'affaires a atteint 263 K€ (+ 13,4 %), soit 6 348 couverts.

Si la fréquentation mensuelle augmente pendant la haute saison (qui permet de profiter de la terrasse extérieure), elle ne diminue pas significativement le reste de l'année. Ainsi, sur l'exercice 2018/2019, la moyenne des couverts mensuels est de 568 sur la période courant de mai à septembre et de 500 pour les autres mois. Cela tend à conforter l'idée d'une clientèle certes fidèle mais largement locale, qui ne participe pas de l'objectif de rayonnement et de développement touristique. Parmi les clients locaux réguliers, la commune de Grasse figure d'ailleurs elle-même, puisque la comptabilité communale établit, au compte 6232, la prise en charge de nombreuses dépenses de « repas de travail » essentiellement imputées au service protocole, pour plus de 7 200 € TTC en 2018 et plus de 5 300 € TTC en 2019 (le montant étant de 2 800 € cumulés lors des périodes d'ouverture en 2020).

¹²⁸ Voir rapport d'activité 2018/2019, p. 7.

Comme le souligne le dernier compte-rendu de la CCJCC en 2020, « *l'augmentation du CA du casino de 5 % pour 2018/2019 est entièrement portée par la restauration* ». Malgré les fragilités et manquements toujours constatés dans la gestion du casino, la « *bonne réputation* » du restaurant fait partie des seuls points positifs mis en avant pour motiver l'avis favorable au renouvellement de l'autorisation de jeux, afin de garantir le maintien de l'établissement.

Le risque semble alors que l'activité de restauration, aux résultats plus prometteurs (quoiqu'à *priori* toujours déficitaire au terme de l'exercice clos en 2019), ne prenne le pas sur les autres activités du Victoria et notamment sur le secteur des jeux qui devrait être, par définition, son activité principale. En ce sens, la chambre observe que l'ordonnateur insiste tout particulièrement dans sa réponse sur le rôle « *pilier* » du restaurant, alors que l'activité de jeux constitue la justification même d'une délégation de service public.

6.3.2.2 L'animation

Le cahier des charges de la DSP prévoit en son article 2 une obligation pour le délégataire d'organiser des « *animations fréquentes et variées* », objectif repris en termes similaires à l'article 6.1 avec une programmation à établir au moins deux mois avant le début de l'exercice.

L'article 6.2 du contrat de DSP y ajoute des obligations de « *participation du délégataire à l'animation et au développement touristiques en dehors des secteurs annexes et obligatoires* », sur lesquelles insiste encore l'article 20 (« *le casino contribuera de façon active au renom de la Ville, à son rayonnement et à son attractivité touristique* », notamment par un soutien à l'organisation d'événements). Dans la version initiale du contrat, ces obligations étaient triples :

- versement de trois participations (à l'effort touristique, à l'effort culturel et artistique et à l'organisation d'une grande manifestation annuelle) fixées chacune à 1 % du PBJ abattu¹²⁹ ;
- « *Mise en place d'actions de promotion et de communication complémentaires destinées à promouvoir l'établissement de jeux, des activités et la commune sur l'ensemble du territoire régional et auprès des hôtels, restaurants, établissements de loisirs et agences de voyages de la région* », selon des modalités préalablement soumises à l'approbation de la commune ;
- mise à disposition gratuite au bénéfice de la commune d'une salle polyvalente équipée du matériel nécessaire à la réception du public (notamment : scène, sonorisation, écran, etc.), située au rez-de-chaussée du casino, pendant 24 jours par an.

¹²⁹ Au terme de la (courte) saison close au 31 octobre 2017, ces trois participations ont représenté un montant modeste cumulé de 4 912,65 euros encaissé en 2018 (titres n° 1750 à 1752 du 20 août 2018). Il est souligné que la participation du délégataire à la production de spectacles municipaux (qui peut être légalement assise sur le produit brut des jeux sans méconnaître le taux plafond de 15 %, cf. CE, 17 juin 2015, no 379380, Cne de Hyères) lui permet de satisfaire à l'obligation de développer, à côté de l'activité de jeux, une activité concourant au développement culturel et touristique.

Un avenant n° 2 du 2 janvier 2018 a explicitement substitué à la première de ces trois obligations le versement d'une contribution unique de 3 % sur le PBJ abattu pour l'organisation d'une « grande *manifestation artistique de qualité* ». Cette contribution ouvre un avantage fiscal au délégataire puisqu'elle est convertie en crédit d'impôt (CIMAQ) dont le coût n'est pas neutre pour la commune puisqu'elle doit en supporter la charge avec l'État¹³⁰. Elle est en outre désormais directement versée, en application de contrats annuels, à l'association gestionnaire du théâtre de Grasse (scène conventionnée d'intérêt national pour la danse et le nouveau cirque, reconnue par la DRAC). La délibération du 12 décembre 2017 autorisant la passation de l'avenant n° 2 estime la participation du délégataire à la politique communale artistique à « environ 20 000 euros pour une année », mais le versement au théâtre a représenté moins de 12 000 € au titre des saisons 2017/2018 (11 750,35 €), 2018/2019 (11 685,50 €) puis 2019/2020 (10 318,86 €).

À la lettre, l'avenant n° 2 précité, qui réécrit l'article 6.2 du cahier des charges, supprime les deux autres obligations sus-décrites, tirant les conséquences de leur absence de mise en application concrète et déliant finalement le délégataire de toute obligation en matière de soutien à l'effort touristique.

De fait, la commune n'a pas été en mesure de justifier des actions de promotion touristique que le casino aurait entreprises en lien avec elle, l'office de tourisme et/ou les professionnels du secteur.

Quant à la salle polyvalente, qui devait être tenue garnie dans le but manifeste de pouvoir accueillir des spectacles, elle est restée encombrée de matériels stockés par le délégataire et n'a jamais été mise à la disposition de la commune. Cette dernière a d'ailleurs récemment décidé d'en récupérer la jouissance afin que la CAPG puisse y loger l'office de tourisme, ce qui permet au demeurant de « soulager [le délégataire] d'une partie de la redevance d'occupation »¹³¹ et serait également de nature, selon le souhait formé par l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires, à « accroître les flux et l'activité [du casino] ».

Finalement, la participation directe du délégataire en termes d'animations, par le biais de soirées thématiques, s'appuie essentiellement sur l'activité de restauration. Le tableau des « animations internes » 2018/2019 versé au soutien du rapport d'activité¹³² montre que celles-ci correspondent surtout à l'organisation de repas à thème servis dans le restaurant (menu de Noël, de la fête des mères, antillais, asiatique, lyonnais, niçois, caribéen...). Les animations qui se déroulent dans la salle de jeu mobilisent elles-mêmes des prestations culinaires (« buffet de la chance » et « goûter de la chance »). Le cahier des charges est certes peu prolixe sur le sujet, mais ces animations ne semblent pas répondre aux conditions de fréquence et de diversification imposées par le contrat. Il apparaît plutôt que les dépenses que le délégataire devrait exposer pour le rayonnement de la collectivité publique ciblent des opérations uniquement destinées à renforcer sa propre attractivité commerciale.

¹³⁰ Cf. article R. 2333-82-4 (V) du CGCT. Le montant exact de ce coût final, demandé à l'ordonnateur au cours du contrôle, n'a pu être chiffré.

¹³¹ Cf. courrier du maire de Grasse à la SAS Casino Victoria en date du 2 décembre 2019.

¹³² La saison 2018/2019 est manifestement la première au cours de laquelle des animations ont été mises en place. Un document intitulé « contrôle technique réglementaire du casino de Grasse effectué du 11 au 14 septembre 2018 » indique en effet que « faute de moyens financiers, le casino de Grasse n'a pas été en mesure de réaliser au minimum une animation par mois au cours de ses 14 [premiers] mois d'activité », ce qui correspond donc à la période courant de juillet 2017 à la fin de l'été 2018.

6.4 Le contrôle de la DSP par la commune de Grasse

Le contrat de DSP du 20 juillet 2011, transféré en 2016 à la SAS Casino Victoria, prévoit plusieurs clauses organisant les modalités du contrôle de la commune délégante sur l'exploitation. Parmi elles, l'article 24 détaille longuement le contenu du rapport annuel que le délégataire doit remettre chaque année à la commune, articulé en quatre parties :

- données comptables et patrimoniales (inventaire actualisé des biens, compte-rendu financier de l'exercice écoulé et décomposition du chiffre d'affaires par activité, liste des contrats de prestations sous-traités à des tiers, etc.) ;
- informations spécifiques à l'activité de casino (répartition du PBJ, nombre d'entrées et données de fréquentation par activité, mesures prises contre la dépendance aux jeux ou le blanchiment de capitaux, observations portées au registre des réclamations, résultat des accords conclus avec l'office de tourisme, liste détaillée des travaux et investissements, etc.) ;
- situation du personnel (liste des emplois par fonction, information sur les modifications apportées à l'organisation, etc.) ;
- informations relatives aux biens du service, comprenant la remise, chaque année, d'un document permettant d'évaluer les actifs de la délégation selon leur régime (biens propres, biens de retour ou biens de reprise) et décrivant leur état d'entretien et de renouvellement.

En l'espèce, les trois rapports disponibles en mairie¹³³ n'étaient pas complets. La commune a admis que « *des éléments sont manquants* »¹³⁴, ce qui relève de l'euphémisme compte tenu de la pauvreté des éditions 2017/2018 et 2018/2019. De surcroît, pour cette dernière, deux versions très différentes du document, tant sur la forme que sur le fond, ont été successivement adressées à la chambre de manière inexplicable¹³⁵.

Si la première édition 2016/2017, même imparfaite au regard des prescriptions du cahier des charges, est au moins accompagnée des documents comptables attendus, les deux éditions suivantes compilent des données chiffrées, mais ne sont accompagnées d'aucune pièce comptable certifiée et ne permettent pas de rendre compte de l'entièreté des conditions d'exploitation. De même, si la première édition avait pris soin de rappeler les données juridiques essentielles concernant l'entreprise (capital social, composition du conseil d'administration, identité du directeur responsable), les documents suivants n'y font plus référence malgré les modifications examinées plus haut. En outre, alors même que des manquements à la réglementation des jeux ont été mis en lumière à l'occasion des contrôles de l'État, ce qui devrait conduire la commune à une particulière vigilance, le rapport ne contient aucune donnée en matière de lutte contre l'addiction ou le blanchiment ou concernant les observations éventuelles portées sur le registre des réclamations. S'agissant d'ailleurs de ce dernier, le courrier accompagnant le rapport 2016/2017 en mentionne l'envoi, mais la pièce n'a pas été fournie par la commune.

¹³³ Saisons 2016/2017, 2017/2018 et 2018/2019. Le rapport pour la saison 2019/2020 close au 31 octobre 2020 n'était pas encore disponible au 11 juin 2021, ce qui constitue en soi une anomalie.

¹³⁴ Cf. réponse du 11 juin 2021 au questionnaire de la chambre.

¹³⁵ La première, intitulé « rapport de gestion du délégataire » a été fournie à la chambre le 12 février 2021, en réponse au questionnaire n° 1. La seconde, à la facture très différente, intitulée « rapport relatif à l'exécution de la délégation de service public » et agrémentée de données pour 2020, a été fournie par la commune le 11 juin 2021 en réponse à un nouveau questionnaire relatif aux conditions du contrôle de la DSP. Compte tenu de cette chronologie, l'équipe de contrôle retient la première version fournie pour fonder ses observations.

Enfin, malgré les problématiques plusieurs fois soulevées d'ancienneté voire d'obsolescence de matériels de nature à nuire à l'attractivité de l'équipement, les visites d'inspection en matière d'entretien et de renouvellement des installations, que l'article 14 du contrat oblige la SAS à organiser chaque année à une date fixée en accord avec le délégant, n'ont pas été réalisées à défaut de toute « *sollicitation* » (la commune arguant toutefois d'autres « *nombreuses visites techniques et administratives* »)¹³⁶.

Le fait, invoqué par l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires, qu'il s'agit là d'une « *petite délégation de service public* » ne peut valablement justifier que les stipulations contractuelles prévues en matière de contrôle par la collectivité ne soient pas respectées. La chambre rappelle en outre que des réunions internes organisées avec l'exploitant ne saurait suppléer les carences du rapport annuel du délégataire, destiné par son caractère public à être porté à la connaissance du conseil municipal et des citoyens.

On relève enfin qu'en septembre 2018, alors que l'autorisation de jeux initiale allait expirer le 31 octobre 2018, un « contrôle technique réglementaire » du casino par les services de l'État avait été mis en œuvre. Il objective des manquements multiples et répétés, notamment en termes de formation du personnel, d'animations, d'affichage, de tenue des registres, d'ouverture de la salle de jeux, de vidéosurveillance, d'écarts sur les machines à sous. Une contre-visite par des agents municipaux a manifestement été organisée, en cours d'année 2019 (la deuxième autorisation expirant au 31 octobre 2019), pour évaluer les suites données¹³⁷. Sur plusieurs points, les constatations sont peu concluantes (les registres « *semblent* » tenus, « *nécessité d'être vérifié par la police des jeux* », « *il nous a été indiqué avoir été pallié à ce manquement/dysfonctionnement* »), ce qui n'a pas empêché la commune de plaider pour un renouvellement triennal de l'autorisation de jeux.

6.5 Bilan des retombées du casino et impact de la crise sanitaire liée à l'épidémie du Covid-19

Les produits tirés par la commune de Grasse de l'exploitation du casino Victoria sont *in fine* de deux types : ceux directement liés aux jeux (prélèvement de la commune et reversement de l'État assis sur le PBJ abattu) et ceux non directement liés aux jeux (essentiellement constitués de la redevance d'occupation des locaux communaux et, plus marginalement, de la contribution pour le développement culturel et touristique en 2018 et d'une taxe sur la publicité extérieure)¹³⁸. En l'absence de véritable audit sur la bonne exécution du contrat, aucun frais de contrôle prévu à l'article 20 du contrat n'a été mis à la charge du délégataire.

¹³⁶ Cf. réponse de la commune en date du 11 juin 2021 précitée.

¹³⁷ Voir document-tableur intitulé « contrôle technique réglementaire du casino de Grasse effectué du 11 au 14 septembre 2018 », fourni par la commune de Grasse au cours des investigations sur place.

¹³⁸ Des recettes sont également enregistrées au compte 70878 mais, s'agissant du simple remboursement d'une charge exposée par ailleurs (TEOM), elles ne sont pas retracées ici.

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des produits en cause, étant rappelé que seuls les exercices budgétaires 2018 et 2019 rendent compte d'un niveau d'activité annuelle normale : le casino a démarré son activité au mois de juillet 2017, et l'exercice 2020 a été marqué par les deux périodes de fermeture liées aux confinements (du 17 mars au 22 juin 2020, puis à partir du 25 octobre 2020 sans réouverture avant le 19 mai 2021).

Tableau n° 22 : Évolution des recettes communales liées à l'activité du casino Victoria

		2017	2018	2019	2020
7364	Prélèvement sur le produit des jeux	25 194,00	63 563,00	56 274,00	31 457,00
7368	Taxe locale sur la publicité extérieure	324,58	782,80	790,40	801,80
7488	Contribution à l'effort culturel et artistique	0,00	4 912,65 (saison 2016/17)	0,00	0,00
752	Revenus des immeubles (redevance/loyer)	49 866,20	88 788,54	90 656,00	55 655,27 ¹³⁹
TOTAL		75 384,78	157 264,19	148 503,20¹⁴⁰	87 914,07
En % des produits de gestion		0.12 %	0.24 %	0.23 %	0.14 %

Source : comptes de gestion et comptabilité de la commune.

La crise sanitaire a pesé sur les recettes tirées de l'activité en 2020, tant en termes de prélèvement sur le PBJ que de loyer encaissé compte tenu des exonérations consenties afin de soutenir l'activité. Elle continuera de peser en 2021¹⁴¹, d'autant que la « sortie » de la salle polyvalente de la convention d'occupation adossée au contrat de DSP amoindrira encore à l'avenir de 10 K€/an le montant de la recette domaniale (la redevance étant désormais abaissée à 75 K€)¹⁴². Comme déjà signalé, la commune n'a, au surplus, pas été reconnue éligible à la dotation compensatrice de pertes de recettes fiscales et d'utilisation du domaine liées aux conséquences économiques de l'épidémie de Covid-19 prévue par l'article 21 de la LFR3 pour 2020.

Reste que, même hors crise, les produits tirés du casino sont pour le moins modestes. Le secteur du jeu avait déjà connu un ralentissement dès le deuxième exercice plein d'exploitation (diminution du prélèvement sur le PBJ de 11,5 % entre 2018 et 2019). On observe en outre que ce prélèvement a toujours été significativement inférieur au montant du loyer versé. Cette distorsion est de nature à questionner la soutenabilité économique de l'activité casinotière et le modèle de rémunération des activités annexes.

¹³⁹ Titres émis en 2020 au compte 752 : 93 163,84 €, à minorer des mandats en charges exceptionnelles émis au cours du même exercice sur le compte 6745 pour 27 500,96 € (exonérations de loyer pour les périodes du 15 mars au 2 juin 2020, puis du 3 novembre 2020 jusqu'au 1^{er} décembre 2020). A minorer également des exonérations pour la période courant du 25 octobre 2020 au 2 novembre 2020 puis pour le mois de décembre 2020, décidée en 2021, à hauteur de 10 017,61 € supplémentaires.

¹⁴⁰ Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur chiffre même cette somme à un niveau inférieur (131 274 €).

¹⁴¹ Notamment, l'exonération de paiement de loyer, déjà acquise pour le premier trimestre 2021 (délibération du 23 mars 2021), a été étendue du 1^{er} avril au 18 mai 2021 par délibération n° 2021-124 du 29 juin 2021. Sans préjudice des évolutions de la crise sanitaire, l'exonération 2021 représentait d'ores et déjà, au cours du contrôle, plus de 44 K€.

¹⁴² Cf. délibération n° 2021-138 du 29 juin 2021.

Au-delà des aspects financiers, les retombées indirectes générées par le casino en termes d'attractivité touristique de la commune sont difficiles à évaluer mais, compte tenu de tout ce qui a été décrit précédemment, ne peuvent qu'être très marginales à ce jour. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur soutient néanmoins, sans que cette affirmation soit documentée, qu'au-delà des recettes directes enregistrées par la commune, le casino a créé des emplois, investi et participé à l'attractivité et à l'animation de la commune et que « *rien n'indique à ce jour qu'une autre activité permettrait de meilleures retombées* », tout en reconnaissant les « *difficultés actuelles* ».

Comme la Cour des comptes le recommandait dans le chapitre de son rapport annuel consacré aux casinos en 2021, il serait souhaitable que la commune procède à une évaluation sérieuse des retombées de l'établissement en termes de développement touristique et culturel. Les résultats de cette évaluation devraient être présentés à l'assemblée délibérante à l'occasion de l'examen du rapport du délégataire dont le contenu doit être étoffé afin de correspondre aux attendus du contrat de DSP, puis, à plus lointaine échéance, avant que ne se pose la question du renouvellement du contrat à l'horizon 2026.

Ces mêmes résultats pourraient également utilement alimenter une réflexion d'ensemble sur le devenir et la mise en valeur du palais des congrès grasseois dont l'ordonnateur indique dans sa réponse faire l'une de ses priorités et, plus largement encore, sur l'identité culturelle propre de la commune et son image de marque touristique.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

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

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

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

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



Marseille, le 20 JUIN 2022

LE PRÉSIDENT

Dossier suivi par : Bérénice BAH, greffière
T 04 91 76 72 65
pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BBA/CP/n° 2022-0805

Contrôle n° 2021-0058

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2C 151 920 2998 2

à

Monsieur Jérôme VIAUD
Maire de la commune de Grasse
Hôtel de Ville
Place du Petit Buy
06130 GRASSE

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Grasse pour les exercices 2015 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des Alpes Maritimes.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur 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 ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux observations et aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Nacer MEDDAH