

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Le, 8 décembre 2000

Référence à rappeler : Greffe/jl/ n° 3411

Lettre recommandée avec AR n°

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la ville de Nice.

Monsieur le Sénateur-Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 1er décembre 2000, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

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

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

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

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur Jacques Peyrat

Sénateur-Maire

Hôtel de Ville

06364 NICE Cedex 04

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA VILLE DE NICE (Alpes-Maritimes)

Années 1988 à 1999

## Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Nice pour les exercices 1988 à 1999 qui a été attribué à MM. Amigues, Llana et Maccury, conseillers. Le président de la chambre en a informé le maire, M. Jacques Peyrat, par lettres en date du 6 avril 1999 et du 24 août 1999.

L'entretien de fin d'instruction a eu lieu entre M. Amigues et M. Llana, le 29 août 2000 avec M. Peyrat, le 6 septembre 2000 avec son prédécesseur M. Jean-Paul Barety. M. Honoré Bailet, ancien maire, a renoncé pour des raisons médicales à rencontrer les rapporteurs et M. Jacques Médecin, maire jusqu'en 1990, est décédé depuis.

Dans sa séance du 19 septembre 2000, la chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des dispositions de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières, ses observations ont été transmises dans leur intégralité à M. Peyrat et, pour partie à M. Barety ainsi qu'à différentes personnes mises en cause. En outre leurs réponses ont été enregistrées au greffe pour ce qui concerne le maire de la ville de Nice les 10 et 17 novembre 2000 et pour M. Barety le 6 novembre 2000. La chambre a procédé à l'audition de M. Sionneau, directeur général du Casino Rhul sur sa demande, le 28 novembre 2000.

Après avoir entendu les rapporteurs et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a délibéré et adopté, le 1er décembre 2000, ses observations définitives dans la composition suivante : M. Besombes, président de section doyen faisant fonction de président de chambre, MM. Fabre et Giannini, présidents de section, Mme Girard, MM. Bahuaud, Heuga, Matthey, conseillers et MM. Amigues et Maccury conseillers-rapporteurs

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

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

## SOMMAIRE

### 1 LA SITUATION FINANCIERE A LA FIN DE 1999 1.1 LE REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER EST RÉEL

#### 1.1.1 La maîtrise accrue des dépenses de gestion :

1.1.2 La réduction de l'endettement :

1.1.3 La reconstitution d'une épargne

1.1.4 La reprise de l'investissement communal

1.2 Les réserves suscitées par la situation financière

1.2.1 L'érosion des bases fiscales et la stagnation des dotations de l'Etat

1.2.2 Le poids des charges de personnel

1.2.3 Le provisionnement de l'achèvement de l'apurement du passif de liquidation des SEM et des associations para municipales

1.2.4 L'existence jusqu'à une date récente d'une trésorerie inactive

## 2 L'IMPACT FINANCIER RESIDUEL DES LIQUIDATIONS

2.1 LA DÉCISION DE LIQUIDER LES SOCIÉTÉS EN DIFFICULTÉ A SUCCÉDÉ À LA VOLONTÉ DE LES SAUVER

2.1.1 Qu'il s'agisse de la SIVN ou de la SEMAREN, la chambre a observé un comportement identique face aux difficultés financières de ces sociétés

2.1.2 S'agissant de la SOREHA, les motivations sont apparues différentes :

2.2 LA LOGIQUE DE LA LIQUIDATION CONVENTIONNELLE N'A PAS ÉTÉ POUSSÉE JUSQU'À SON TERME NORMAL : LA CLÔTURE DE LA LIQUIDATION

2.3 LES EFFETS POSITIFS DES LIQUIDATIONS PARAISSENT ÉPUIÉS

2.4 LA MAÎTRISE DE LA SITUATION RISQUE À NOUVEAU D'ÉCHAPPER À LA COMMUNE

## 3 DES POSSIBILITES D'ECONOMIES DANS LA PASSATION DES MARCHES

3.1 LA RÉALISATION DES TRAVAUX DE BÂTIMENT ET DE VOIRIE

3.1.1 La cause des retards est généralement d'origine administrative :

3.1.2 L'exécution des marchés allonge, souvent sans raison, le délai de réalisation

3.1.3 La commission d'appel d'offres

3.2 LES ACHATS DE LA DIRECTION DES MOYENS GÉNÉRAUX

3.3 LES COMMANDES DE LA DIRECTION DE LA COMMUNICATION

3.4 LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE JURIDIQUE

4 LA GESTION DU PERSONNEL ET DE LA POLICE MUNICIPALE

4.1 LA GESTION DU PERSONNEL

4.2 LA POLICE MUNICIPALE

5 LA GESTION DU PATRIMOINE PRIVE

5.1 LA GESTION DU PATRIMOINE PRIVÉ

5.2 LES LOCATIONS À DES ASSOCIATIONS

5.3 LES PERSPECTIVES DE CESSION

6 L'OPERA DE NICE

6.1 LA RÉINTÉGRATION DE L'OPÉRA DANS LES SERVICES DE LA VILLE

6.2 LES COÛTS DE L'OPÉRA POUR LA VILLE DE NICE

6.3 LES RÉMUNÉRATIONS ACCESSOIRES

7 LE CASINO RUHL ET LA VILLE DE NICE

7.1 LES CONDITIONS MATÉRIELLES D'EXPLOITATION DU CASINO

7.2 LES OBLIGATIONS DE L'EXPLOITANT DU CASINO

7.3 LES CONTRÔLES DE LA VILLE

1 LA SITUATION FINANCIERE A LA FIN DE 1999

Au dernier recensement (1999), la commune de Nice comptait 345 892 habitants soit 218 de plus

qu'au recensement précédent en 1990. Nice, cinquième commune de France, offre un cadre de vie et de travail à un tiers de la population des Alpes-Maritimes. Aussi, en sa qualité de chef-lieu, et faute de structure intercommunale à fiscalité propre, le budget de la ville supporte de fortes charges de centralité tels que les transports publics, l'opéra, le palais des congrès ou les équipements sportifs, dont le poids est à la mesure de l'attraction exercée par Nice sur son environnement immédiat.

Le budget municipal est d'un volume important. Ainsi, pour l'exercice 1999, il représentait un total d'environ 6 milliards (5 965 MF), répartis entre 4,8 milliards pour le fonctionnement et 1,2 milliard pour l'investissement.

L'analyse des comptes à laquelle il a été procédé a mis en évidence, d'abord, des difficultés financières, dont 1993 demeure l'année la plus critique, puis un lent rétablissement, amorcé dès 1994, mais dont les effets ne seront significatifs qu'à compter de 1998.

Aussi, pour mesurer l'évolution depuis la démission de M. Jacques Médecin (1990), un bref retour sur la situation constatée est nécessaire. A cette période, la commune de Nice était confrontée à de fortes contraintes financières : la dette dépassait 5 milliards de francs alors que l'épargne était nulle. Parallèlement, les dépenses d'investissement avaient chuté de près de la moitié en 4 ans (1 624 MF en 1988, 974 MF en 1992), tandis qu'à l'inverse, les charges de personnel étaient en progression rapide (+30 %). Enfin, les associations para-municipales et les sociétés d'économie mixte étaient en butte à des difficultés financières et juridiques particulièrement prononcées .

Cette situation a évolué favorablement. A la fin de 1999, les finances de la ville étaient redevenues satisfaisantes et des marges de manœuvre avaient été reconstituées, malgré les contraintes héritées des années quatre-vingt

Toutefois, aujourd'hui, ce redressement suscite encore des réserves du fait, en particulier, de l'apurement du passif des structures para-municipales chiffrées entre 230 et 330 MF. Une attitude à la prudence doit être adoptée en raison d'une part, des ressources fiscales limitées de la ville-le potentiel fiscal demeure inférieur à la moyenne des communes classées dans la même strate (3 582 F contre 4 177 F)- et, d'autre part, de l'ampleur des besoins d'investissement recensés dans les projets municipaux (nouvel hôtel de ville, tramway, etc...) consignés dans divers documents tels que le plan pluriannuel d'investissement (PPI 1998-2001) d'un montant de 2 450 MF, et le nouveau projet décennal urbain (PDU 2000-2010), délibéré par le conseil municipal du 17 septembre 1999, chiffré pour la décennie à 8 milliards de francs.

### 1.1 Le redressement budgétaire et financier est réel

La commune de Nice a, redressé sa situation financière en maîtrisant mieux ses dépenses de gestion, et en réduisant sa dette. Ces actions ont permis de restaurer progressivement le capacité d'épargne et de relancer l'investissement.

### 1.1.1 La maîtrise accrue des dépenses de gestion :

Depuis la fin des années quatre-vingt, les municipalités successives ont, toutes, inscrit une action sur les dépenses parmi leurs priorités de gestion. Dans l'ensemble, cette attention particulière portée au rythme de progression des dépenses a fini par porter ses fruits.

Ainsi, sur la période la plus récente, de 1995 à 1999, la progression des dépenses de fonctionnement s'est toujours réalisée à un rythme inférieur à celle des recettes de fonctionnement. Durant cette période, les progressions moyennes se sont établies pour les recettes à 3,5 % par an, et à seulement 2,7 % pour les dépenses. En outre, l'analyse détaillée des comptes montre que c'est grâce à la stabilisation des charges courantes et des charges de personnel que les dépenses de fonctionnement ont été suffisamment contenues pour que réapparaissent progressivement des marges de manœuvre.

Au 31 décembre 1998, l'effectif des agents communaux était de 7 175 personnes. Les dépenses de personnel représentaient à la même date un montant de 1 287 MF.

Concernant les créations de postes, la Chambre a constaté que la ville de Nice affiche en tendance une modération effective en ce domaine, puisque l'impact des créations d'emploi reste minime, voire décroissant. Cette maîtrise mérite d'autant plus d'être soulignée que la ville doit supporter des charges de centralité ayant des incidences directes sur le nombre des agents communaux..

Par ailleurs cette maîtrise des charges a incontestablement été favorisée par la baisse conjoncturelle des taux d'intérêt. Par suite, les charges financières, y compris celles consécutives aux renégociations de dette, ont sensiblement baissé. Elles sont en effet passées de 340 MF en 1995 à 185 MF en 1999.

### 1.1.2 La réduction de l'endettement :

Entre 1994 et 1999, second fait caractéristique de la période sous revue, la dette de Nice a diminué d'un milliard, pour s'établir in fine à 3,4 milliards. Cette baisse est confirmée par le budget primitif 2000 où la dette par habitant est annoncée stabilisée à environ 10 000 F ; elle était de 13 658 F en 1994. Actuellement, l'annuité globale absorbe moins de 20 % des recettes de fonctionnement alors qu'en début de période s'étaient près de 30 % qui y étaient dédiés. Aussi l'endettement a-t-il retrouvé le niveau moyen constaté dans les communes situées dans la même catégorie démographique.

La même tendance à la modération a été observée dans la gestion des garanties d'emprunts. Ainsi, la dette garantie a atteint en fin de période sous revue, environ 2,5 milliards, ce qui ne représente qu'un peu plus de 60 % de la dette propre de la commune, et qui reste bien en deçà

des ratios généralement rencontrés. De plus dans ce total, la part de risques élevés représentée par les garanties aux sociétés d'économie mixte, a été ramenée à des proportions sans rapport avec la période précédente. Ils ne représentent plus que 89,9 MF, soit moins de 4 % de la dette propre.

Ce désendettement a, en outre, été réalisé en même temps que la réintégration de certains emprunts garantis dans les comptes de la ville, ou la reprise des emprunts entraînée par les dissolutions des sociétés immobilières d'économie mixtes, et des associations para-municipales. Dans ce tableau, il faut également retenir que les mises en jeu des garanties qui auraient fortement pesé sur le budget communal, notamment en début de période, ont diminué : 85 MF en 1994, 46 MF en 1996, 25 MF en 1998.

### 1.1.3 La reconstitution d'une épargne

La baisse des taux d'intérêts et le retour à une progression maîtrisée des budgets de fonctionnement ont permis le rétablissement d'une capacité d'épargne depuis 1995. L'augmentation continue de l'excédent des produits sur les charges de fonctionnement, passant de 790 MF en 1995 à 1 014 MF en 1999 a été directement à l'origine de cette évolution. En raison de la chute des taux d'intérêt, le service de la dette a constamment diminué sur la période, passant de 914 MF en 1995 à 793 MF en 1999. Toutes ces évolutions favorables ont abouti à créer les conditions du rétablissement d'une épargne disponible plus abondante.

Directement tributaire des fortes contraintes qui pesaient alors sur les finances de la ville jusqu'en 1995, la marge d'autofinancement courant était négative, s'établissant à -123 MF. Cet indicateur de capacité budgétaire disponible après le paiement des charges courantes et du service de la dette, n'est revenu à des valeurs positives qu'en 1996. Et c'est à partir de 1998 que ce solde s'est inscrit à un niveau plus favorable : 196 MF en 1998, 221 MF en 1999.

### 1.1.4 La reprise de l'investissement communal

Les dépenses d'équipement ont connu durant cette période une évolution marquée par une baisse suivie d'une période de reprise puisqu'elles représentaient en 1995, 676 MF, que deux années plus tard elles avaient chuté de plus de 200 MF pour s'établir à 453 MF en 1996 et 450 MF en 1997 et finalement, augmenté fortement pour atteindre, 663 MF en 1998, et 524 MF en 1999.

En définitive, la situation des comptes atteste d'un retour vers une gestion budgétaire et financière plus équilibrée. En outre, cette évolution a été opérée tout en supportant, surtout en début de période, l'obligation d'apurer le passif des organismes mis en liquidation.

Toutefois, la chambre considère que les marges de manœuvre de la ville de Nice demeurent étroites et que par voie de conséquence, le rétablissement constaté reste encore fragile, et

nécessite encore des précautions et des efforts.

## 1.2 Les réserves suscitées par la situation financière

Pour l'essentiel, quatre points nourrissent les réserves et la prudence de la chambre dans son diagnostic. Tous les quatre ont un indiscutable impact sur les comptes de la collectivité, bien que résultant en réalité de problématiques différentes. Ainsi, l'achèvement de l'apurement du passif et l'existence d'une trésorerie excédentaire et inactive relèvent de causes conjoncturelles sur lesquelles il est possible d'agir directement. Les deux autres, qu'il s'agisse de l'évolution des bases fiscales et des dotations de l'Etat, ou du coût des charges de personnel, procèdent de causes structurelles, pour lesquelles les inflexions ne peuvent être envisagées qu'à moyen terme, et sur lesquelles, la municipalité n'a pas un entier pouvoir de décision.

### 1.2.1 L'érosion des bases fiscales et la stagnation des dotations de l'Etat

La ville de Nice dispose d'une ressource d'impôts locaux relativement réduite. Son potentiel fiscal par habitant est inférieur d'environ 600 F aux communes comparables. C'est ainsi qu'il n'est que de 3 582 F à Nice, ce qui reste faible pour une commune de cette taille.

Les taux et les bases de la fiscalité locale directe ont, au cours des cinq dernières années, faiblement évolué, comme le rappellent les deux tableaux ci-après :

Voir Tableau

Tableau 1

## Evolution des taux

<b>%</b>	<b>Taxe d'habitation</b>	<b>Taxe sur le foncier bâti</b>	<b>Taxe sur le foncier non bâti</b>	<b>Taxe professionnelle</b>
1995	18,99	20,38	32,12	25,11
1996	19,75	21,20	33,40	24,80
1997	19,75	21,20	33,40	24,50
1998	19,75	21,20	33,40	24,00
1999	19,35	20,97	32,73	23,52
Evolution	0,36	0,59	0,61	-1,59

Voir Tableau

Tableau 2

## Evolution des bases

En F	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	Taxe professionnelle
1995	2 533 310 400	2 585 153 880	10 288 060	2 589 641 030
1996	2 557 987 030	2 622 008 160	10 548 910	2 621 802 580
1997	2 615 475 900	2 688 440 240	10 149 680	2 488 763 880
1998	2 615 967 260	2 743 053 360	10 054 130	2 574 977 280
1999	2 693 040 000	2 784 990 000	10 210 000	2 415 670 000
Evolution 95/99	6,3 %	7,7 %	-0,7 %	-6,7 %

Il a été constaté que les produits de la taxe professionnelle ont connu un rendement moindre que sur le plan national. Ce phénomène résulte d'un effritement constant des bases de la taxe professionnelle qui, de 1995 à 1999 ont perdu environ 7 %.

D'ailleurs, face à ce difficile problème, les municipalités qui se sont succédées depuis 1993 ont toutes mené des politiques de redynamisation urbaine afin de compenser, autant que possible, les implantations d'entreprises à la périphérie de Nice, dans les pôles tertiaires ou industriels de Sophia-Antipolis ou de Carros.

A ce moindre rendement de la taxe professionnelle s'ajoute la forte disparité des revenus des habitants. La proportion de revenus peu élevés suffit à rendre Nice éligible à la dotation de solidarité urbaine (DSU). A ce titre, la commune a reçu 10,8 MF en 1998, qui ont été portés à 16,3 MF en 1999 (un tiers de la population perçoit des allocations-logements).

La chambre a, en outre, relevé la stabilité à un faible niveau des dotations de l'Etat. Sur le plan

arithmétique, les chiffres traduisent, quant à eux, une diminution d'un point en cinq ans. Ces dotations représentent en moyenne environ 27 % des ressources. Elles se situent en nette diminution par rapport à la décennie précédente, ce qui, compte tenu de la situation fiscale de Nice, est particulièrement sensible.

Le fait que la commune de Nice ne soit pas encore engagée dans la constitution d'une structure intercommunale ouverte par les dispositions de la loi du 12 juillet 1999, et soit par ailleurs dans l'obligation de supporter de lourdes charges de centralité, va selon toute vraisemblance, grever les prochains budgets en retardant l'apport des dotations de l'Etat et l'institution d'une taxe professionnelle de zone qui permet l'harmonisation des taux. A terme, la constitution d'une communauté d'agglomération apparaît souhaitable pour apporter à la population une réponse appropriée à la gestion des grands services publics de la zone urbaine niçoise.

### 1.2.2 Le poids des charges de personnel.

La chambre a noté que la progression des dépenses de personnel est restée contenue par rapport au rythme de croissance des recettes de fonctionnement.

Après la très forte augmentation observée avant 1995 (+ 45 %), depuis, les dépenses de personnel n'ont augmenté que sous l'effet conjugué du glissement vieillesse technicité (GVT), des hausses de cotisations de retraites et, dans une faible mesure, en raison de l'augmentation de l'effectif (6970 en 1995, 7021 en 1999). Au 31 décembre 1999, les dépenses de personnel représentaient 47,39 % des dépenses réelles de fonctionnement. Le GVT était directement à l'origine de près de 30 % de l'évolution des dépenses de personnel entre les années 1997 et 1998, en raison de la stabilité des agents et de leur vieillissement.

Dans le même domaine, en 1999, l'âge moyen des agents de la ville de Nice était de 43 ans 7 mois (bilan social de la ville) .Par exemple, pour la catégorie A, dans les dix ans à venir plus de 40 % partiront en retraite. Cette situation n'est pas propre à la ville de Nice et correspond aux récents constats des organismes nationaux de gestion de la fonction publique territoriale.

Ainsi, malgré le ralentissement de la croissance du poids des charges de personnel, celui-ci continue de peser fortement dans les charges courantes, tout en se situant dans des ratios moyens. Les charges de personnel contribuent encore fortement à la progression de la part des recettes de fonctionnement consacrée au financement des charges de structure (personnel, frais financiers).

### 1.2.3 Le provisionnement de l'achèvement de l'apurement du passif de liquidation des SEM et des associations para municipales.

Pour sa plus grande partie, ce passif n'est pas né durant la période sous revue, mais a pour origine les déconfitures de nombreuses sociétés d'économie mixtes et associations niçoises.

Comme cela a déjà été indiqué, l'apurement financier de la gestion de ces satellites n'est pas terminé, malgré un milliard de francs déjà payé pour la reprise des actifs.

A l'analyse, selon la Chambre, les risques rémanents sont surtout d'origine fiscale. Le total des risques de redressement fiscal au titre des associations, est estimé à environ 100 MF, les engagements à supporter par la commune dans les opérations d'apurement des sociétés d'économie mixtes en cours approchent les 130 MF, analyse qui n'est pas partagée par la ville.

Face à de tels enjeux, la chambre a relevé que s'il existait bien depuis 1997 des crédits imputés au compte 1511 - Provisions pour litiges et contentieux, ils s'élevaient à 85 MF au 31 décembre 1998. Selon la ville, ceux-ci seraient portés à 120 MF à la fin de l'exercice 2000, de même qu'une dotation complémentaire de 45 MF serait votée au budget primitif 2001. Dans ces conditions, le total des provisions atteindrait 165 MF, ce qui compte tenu des risques contradictoirement recensés - 230 MF hypothèse basse et 330 MF hypothèse haute-, nécessiterait, un abondement du compte 1511 à la hauteur réelle des risques.

Dans le même ordre d'idées, en réponse aux questions de la Chambre relatives à la présentation des comptes, la ville a, de même, annoncé son intention de procéder à la prise en charge budgétaire d'immobilisations financières devenues difficilement recouvrables pour un montant estimé à 56 MF, par le biais de mandatements sur 2000 et 2001.

#### 1.2.4 L'existence jusqu'à une date récente d'une trésorerie inactive.

La commune a disposé d'excédents de trésorerie traduisant une immobilisation momentanée de ressources sans emploi immédiat. L'analyse des soldes quotidiens et mensuels du compte de la ville au Trésor public a mis en évidence cette situation. Par exemple en 1999, la moyenne s'établissant à 170 MF soit 10 jours de dépenses de fonctionnement. En outre plus globalement cette situation de trésorerie excédentaire était décelable à travers l'étude du bilan financier de la collectivité.

La confrontation du fonds de roulement constitué par l'excédent des ressources durables sur les immobilisations brutes, d'une part, et le besoin en fonds de roulement, représentant l'excédent des actifs circulants (stocks et créances) sur les dettes à court terme de l'autre, a été sur la période 1994 à 1999 constamment et fortement positive de 394 MF, en 1994 et 330 MF en 1999.

L'ampleur de ces soldes positifs, souligne que, la trésorerie de la commune a été, constamment, excédentaire, par rapport au besoin réel de financement.

L'examen des comptes fait apparaître en outre d'importants restes à réaliser en investissement, ainsi que le gonflement progressif et constant des reports de crédits d'une année sur l'autre en section d'investissement.

Ce dernier point doit être souligné. Car, les restes à réaliser représentaient à la fin de l'exercice 1999, 47 % des crédits votés par le conseil municipal. Sur le plan comptable, ce volume élevé de reports altère la lisibilité du budget et constitue une source potentielle d'insincérité budgétaire.

La chambre prend acte que la commune de Nice s'est engagée dans la modernisation de sa gestion financière et budgétaire, d'une part, par l'introduction de la trésorerie zéro (septembre 2000), d'autre part, par le recours programmé en 2001 à la procédure des autorisations de programme en section d'investissement, comme l'y autorise le décret n° 97-175 du 20 février 1997.

Au total, la chambre estime que, la commune de Nice a retrouvé des marges de manœuvre budgétaires plus larges et une situation financière plus assainie. Pour autant, la consolidation de ces capacités rend nécessaire non seulement la poursuite des efforts de maîtrise engagés, mais aussi leur approfondissement. Les réserves que lui inspirent cependant ce redressement ont aussi été révélatrices de méthodes de gestion des services s'appuyant encore insuffisamment sur des moyens modernisés de sorte que des économies de fonctionnement potentiellement réalisables ont été mises en évidence.

## 2 L'IMPACT FINANCIER RESIDUEL DES LIQUIDATIONS.

Pour compléter son analyse de la situation financière, la chambre a évalué la charge financière résiduelle des liquidations des associations para municipales et des sociétés d'économie mixte. Dans les années quatre-vingt, les municipalités successives avaient choisi de conduire l'action municipale, par le relais de plusieurs sociétés d'économie mixte et associations. La plupart de ces entités ont dû être mises en liquidation, en raison de résultats de gestion plus en plus dégradés.

En se plaçant du point de vue de l'actionnaire ou de l'associé ville de Nice, la chambre a analysé l'étendue du risque financier résiduel des opérations de liquidation. Il est précisé qu'elle ne s'est pas livrée à cette occasion à un examen approfondi de la gestion des dites sociétés et associations. L'étude a consisté pour l'essentiel à examiner les conditions juridiques et financières dans lesquelles les sociétés et les associations para-administratives ont été liquidées et à mesurer le risque financier résiduel pour la ville. De plus, il doit être précisé que délibérément, les liquidations judiciaires de société par exemple, la société niçoise d'économie mixte (SNEM) ont été écartées de l'analyse.

La chambre s'est ainsi plus particulièrement intéressée aux liquidations conventionnelles inachevées des sociétés d'économie mixte suivantes :

La SIVN : la Société Immobilière de la commune de Nice est une SEM d'aménagement et de construction créée en 1957, dissoute et mise en liquidation conventionnelle par l'assemblée générale des actionnaires du 7 novembre 1995.

La SEMAREN : La Société d'Aménagement et de Rénovation de la Région Niçoise est une SEM d'aménagement et de construction chargée plus particulièrement de mener à bien des opérations d'aménagement de ZAC créée en 17 juin 1977, dissoute et mise en liquidation conventionnelle par l'assemblée générale des actionnaires du 19 décembre 1995.

La SOREHA : La Société de réhabilitation de l'habitat est une SEM de réhabilitation urbaine et d'aménagement-construction créée en 1985, dissoute et mise en liquidation conventionnelle par l'assemblée générale extraordinaire du 2 avril 1996.

Ces liquidations conventionnelles, sont conduites en application des dispositions de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 relative aux sociétés commerciales.

Sur ces dossiers, la chambre a constaté qu'à ce jour la logique des liquidations conventionnelles n'a pas été poursuivie jusqu'à son terme normal : la clôture de la liquidation. En outre, elle a observé que la conduite de ces opérations pourrait, en raison des difficultés juridiques apparues, échapper à la ville de Nice alors même que ces liquidations présentent un bilan relativement équilibré.

En outre, à la différence de l'appréciation portée par la municipalité, la chambre considère que, les risques financiers demeurent élevés, même si en comparaison avec l'apurement déjà supporté (1 milliard de F), ils peuvent désormais paraître moindres (entre 230 et 330 MF).

2.1 La décision de liquider les sociétés en difficulté a succédé à la volonté de les sauver

2.1.1 Qu'il s'agisse de la SIVN ou de la SEMAREN, la chambre a observé un comportement identique face aux difficultés financières de ces sociétés.

Durant la période qui a précédé la décision de mise en liquidation, la commune de Nice, actionnaire principal, mais aussi principal client de ces sociétés, a éprouvé des difficultés à définir une conduite à tenir. A cet égard, la Chambre ne méconnaît pas les problèmes techniques (absorption de la SEMANICE) et politiques (renouvellement du conseil municipal en juin 1995) qui ont ralenti l'avancement rapide de ces dossiers.

Le cas de la SIVN est à cet égard particulièrement éclairant. Un rappel de la chronologie des faits aide à comprendre les données des problèmes posés.

En premier lieu, le commissaire aux comptes a déclenché la procédure d'alerte, le 26 octobre 1993, en raison des doutes qu'il éprouvait sur la capacité à poursuivre l'exploitation de la société au-delà de l'horizon d'un an, sans un nouvel apport en capital des actionnaires. A ce stade, la société accusait un déficit de 26 MF.

En second lieu, en octobre 1994, le représentant du conseil municipal avait proposé à la ville,

alors que la deuxième phase de la procédure d'alerte était activée, de reprendre les stocks de la SIVN. Cette proposition a été par la suite adoptée par le conseil municipal réuni le 16 décembre 1994.

Dans le même temps, la procédure d'alerte du commissaire aux comptes a abouti à l'ouverture d'une procédure de règlement amiable en vue du redressement de la société approuvée par le président du tribunal de commerce.

Parallèlement, de 1993 à 1995, des efforts de gestion avaient été consentis, l'effectif ramené de 40 à 15, et deux directeurs, licenciés. De plus, trois délibérations du conseil municipal de Nice avaient été prises afin de contribuer au sauvetage de la société. En particulier, les délibérations des 9 et 10 mai 1995 qui prévoyaient l'acquisition par la commune d'une partie des actifs de la SIVN : les terrains de Saint-Isidore (154 MF), des biens sis à Nice la Plaine (45,6 MF).

Le président du tribunal de commerce, avait, en septembre 1995, averti la municipalité afin que celle-ci prenne des mesures de redressement adaptées. En effet, la situation financière de la société s'était aggravée. La Mission Interministérielle d'inspection du Logement Social dressait en juin 1995 un constat sévère et sans équivoque possible. Il y était noté que "les résultats nets (étaient) catastrophiques" en raison notamment du portage des opérations d'aménagement de la plaine du Var et d'achats de terrains à des prix anormalement élevés et sans mandat auxquels s'ajoutaient des honoraires et des frais d'études importants. Le passif de la société s'élevait à 114,8 MF de report à nouveau débiteur et 72,8 MF de résultat négatif.

L'assemblée générale du 7 novembre 1995, a alors décidé de liquider la société, ce qui équivalait à reconnaître 381 MF de dettes, il est vrai pour partie déjà payées par la ville à raison de 65 MF au titre des annuités de dette garantie.

La même observation assortie de mêmes tempéraments que précédemment, pourrait être faite pour la SEMAREN, dont les difficultés remontent à 1992-1993, mais pour laquelle la décision de liquidation attendra trois ans sans que des perspectives de redressement n'aient été, entre-temps, dégagées, alors que comme l'a déclaré à la chambre, M. Barety, maire à l'époque des faits :

"l'objectif défini à l'administration municipale ... était la liquidation des SEM à vocation immobilière. Nous avons préparé cette liquidation et il ne semble pas que, compte tenu des difficultés rencontrées, le processus de liquidation ait accusé du retard. Mais cela a pris du temps".

Ainsi, le rachat pour 124 MF TTC par la commune des 958 emplacements du parking de l'Arenas n'a-t-il pas suffi à sauver la SEMAREN, en dépit, au surplus, du règlement des annuités d'emprunt, intervenu au titre des garanties.

2.1.2 S'agissant de la SOREHA, les motivations sont apparues différentes :

En effet, la chambre a relevé que la faiblesse de l'activité, et la situation financière difficile qui en résultait, avait coïncidé avec la volonté manifestée par la municipalité lors de la séance du conseil d'administration du 17 novembre 1995, de se désengager de cette société afin de créer de nouveaux outils d'aménagement urbain. Devant le conseil d'administration et le conseil municipal, cette décision a été principalement motivée par la volonté de disposer d'une nouvelle SEM d'aménagement et de construction : la SEMAZUR. La décision de liquidation est intervenue en avril 1996.

C'est ainsi qu'au conseil d'administration du 17 novembre 1995, le représentant du conseil municipal a précisé que seul le besoin d'outils nouveaux justifiait le désengagement de la commune en sa qualité d'actionnaire, car la situation était saine.

Pourtant, les comptes de l'exercice 1994, pour s'en tenir à ceux qui étaient connus en novembre 1995 (le retard de publication des comptes n'étant jamais considéré comme un signe de bonne santé financière), indiquaient clairement que l'activité avait chuté de 36 % par rapport à l'exercice précédent, et qu'elle dégagait un résultat positif de 54 544 F.

A la différence de la municipalité, la chambre a considéré que la situation en 1995 était peu satisfaisante et marquait une sensible dégradation par rapport aux premières années de la société

2.2 La logique de la liquidation conventionnelle n'a pas été poussée jusqu'à son terme normal : la clôture de la liquidation.

Les trois sociétés mises en liquidation en 1995, ou au début de 1996 n'ont pas encore fait l'objet d'une clôture de comptes de liquidation ; or plusieurs textes limitent indirectement la durée des liquidations amiables. Ainsi, l'article 409 de la loi du 24 juillet 1966 fixe un cadre temporel au mandat du liquidateur.

"La durée du mandat du liquidateur ne peut excéder trois ans. Toutefois, ce mandat peut être renouvelé par les associés ou le président du tribunal de commerce, selon que le liquidateur a été nommé par les associés ou par décision de justice".

Aussi, les actionnaires des SEM ont-ils procédé au renouvellement du mandat du liquidateur comme l'indiquent les procès-verbaux des assemblées générales des 27 juin et 20 juillet 2000, ainsi que la délibération du conseil municipal du 3 novembre 2000.

En revanche, s'il est vrai qu'aucune limite légale n'est définie pour une liquidation amiable, en l'absence de stipulation conventionnelle ou statutaire appropriée, il est constant que la durée légale de clôture des comptes après dissolution trouve à s'appliquer utilement. Dans ce cas, l'article 1844-8 du code civil a fixé le délai à trois ans, à compter de la dissolution: " Si la clôture de la liquidation n'est pas intervenue dans un délai de trois ans à compter de la dissolution, le ministère public ou tout intéressé peut saisir le tribunal qui fait procéder à la liquidation ou , si

celle-ci a été commencé à son achèvement."

Dès lors, malgré les objections de la ville, la chambre a considéré que les liquidations conventionnelles des sociétés immobilières d'économie mixte, non clôturées plus de trois ans après leur dissolution, risquaient de se terminer par l'intervention du tribunal de commerce, rendant ainsi possible le recours à une liquidation où interviendrait le juge.

C'est une des raisons pour lesquelles, l'inachèvement des liquidations, et non le recours à la liquidation amiable, a été analysé comme contraire aux intérêts financiers de la commune. Et ce d'autant plus que les effets positifs des liquidations représentés par la reprise des actifs paraissent épuisés, et qu'en outre dans une situation où prédomine le risque fiscal, l'absence de clôture des comptes d'une société en liquidation a pour effet de prolonger les poursuites fiscales .

La Chambre a pris bonne note de la saisine, en novembre 2000, du président du tribunal de commerce aux fins de désignation d'un expert pour clôturer les comptes de ZAC, première étape vers la reddition des comptes des liquidations en cours.

### 2.3 Les effets positifs des liquidations paraissent épuisés.

Un aspect délicat des liquidations de société, outre l'apurement du passif, réside le plus souvent dans la réalisation des actifs des sociétés liquidées.

A cet égard, les trois liquidations conventionnelles ont été réalisées à des conditions financières favorables aux porteurs de parts sociales, notamment les actionnaires minoritaires. La commune a racheté les actifs soit aux valeurs de bilan, soit à la valeur comptable augmentée des frais financiers du portage. Les organismes en liquidation ont également bénéficié de prix situés bien au-dessus du prix offert par le marché, ce qui fut particulièrement sensible en période de crise immobilière, comme se fut le cas durant les années 1993-1997.

La SIVN, par exemple, a vendu à la commune ses terrains de Saint Isidore au prix final de 185 MF, dont 42 MF de frais financiers. D'autres biens sis dans la plaine du Var, les terrains de Nice 3, de Monari 2, de la Plana ont bénéficié du même régime favorable. Les bureaux de la SIVN ont été également rachetés pour 6 MF, soit deux fois plus que les offres recueillies par le liquidateur.

La SEMAREN a aussi bénéficié des rachats par la commune. Par exemple, le parc floral Phonix a été racheté pour 320 MF, parkings compris (valeur nette 264 MF), et les actifs des opérations d'aménagement gérées par la société ont été repris par la commune pour environ 300 MF.

A ceci s'ajoutent les difficultés de la ville à définir une politique immobilière intégrant ces actifs rachetés aux sociétés en liquidation.

Dans ce contexte particulier, pour une ville, à la fois principale actionnaire et client d'une société

en liquidation, le souci de préserver les intérêts de la société peut paraître recevable, à condition toute fois que les limites du soutien abusif ne soient jamais dépassées. Cette attitude a pour conséquence une importante prise de risques financiers, variant en intensité au gré de la conjoncture immobilière locale. Ainsi, dans les opérations de reprises menées à Nice, de nombreux actifs sont restés et demeurent encore, en attente de repreneurs ou de projets

Outre les difficultés liées à l'état de la conjoncture, la chambre a noté les limites naturelles qu'éprouve la commune à agir à l'instar des professionnels de la gestion immobilière, car ces tâches nécessitent à l'évidence un savoir-faire particulier qui n'est pas nécessairement celui des services municipaux. Ce dernier point fera plus loin l'objet d'un développement.

#### 2.4 La maîtrise de la situation risque à nouveau d'échapper à la commune

Actuellement, il est manifeste que l'absence de reddition des comptes et de dénouement des liquidations prive la commune du bénéfice d'un apurement complet du passif. Ces situations intermédiaires laissent en suspens de nombreuses questions pour lesquelles les réponses ont, quelles que soient leurs orientations, une incidence financière notable.

S'agissant de la SOREHA dont la liquidation était souhaitée par la municipalité, une étude des documents détenus par la commune sur les opérations de ZAC de cette société, amène plusieurs constats critiques.

D'abord, les opérations de ZAC (concession) n'ont pas été contrôlées par la commune. Il est patent que depuis 1995, la commune n'avait procédé à aucun examen des comptes de ZAC alors que les dispositions légales l'y obligent annuellement et ce, aux fins d'approbation du compte-rendu annuel d'activité. Cet examen périodique prescrit par la réglementation aurait été l'occasion pour la commune de constater qu'au moins dans trois opérations de ZAC, l'argent de la commune était peut-être indûment retenu par la société en liquidation :

à la ZAC Saint-Charles, la concession avait un terme fixé au 28 décembre 1999. Par délibération n° 16-25 du 25 juin 1996, la municipalité avait mandaté la SOREHA pour poursuivre et achever les constructions prévues au programme de la ZAC, et ce, bien qu'il s'agissait à cette date d'une société dissoute, le 2 avril 1996. De surcroît, comme le prévoyait l'article 19 du cahier des charges, cette dissolution avait entraîné la résiliation automatique de la concession.

La Chambre a donc constaté que, sans que l'arrêté des comptes ait eu lieu, la commune s'était portée acquéreur des biens de la concession non réalisés pour un montant de 3 662 600 F. De plus, par une délibération du 25 avril 1996, la commune avait décidé de consentir à la SOREHA une avance de 10 MF, afin de poursuivre et d'achever des constructions prévues au programme de ZAC.

A la différence de l'analyse de la ville qui persiste à y voir une avance à opération admise par la

jurisprudence administrative (CE 13 septembre 1995 Département des Alpes Maritimes), la Chambre maintient la réserve que lui a inspiré ce procédé. En effet, il ne lui paraît pas possible, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, de ne point assimiler cette avance à un moyen irrégulier de financer une société en liquidation, fût-elle une société d'économie mixte.

La chambre considère que la reddition des comptes est obligatoire pour que cette situation puisse normalement se dénouer sur le plan comptable. Sans cet acte, la validité des actions subséquentes pourrait être contestée. Sur un autre plan, les réserves de la chambre sont encore plus grandes, notamment s'agissant de la nature du concours qui paraît assimilable à une aide directe consentie à une société privée.

Cette pratique est susceptible d'être sanctionnée par le juge administratif. Au cas d'espèce, elle survient dans des circonstances particulières où la SOREHA était au bord de la cessation des paiements.

Les autres opérations de ZAC qui appellent des observations analogues sont situées à la ZAC Auvare Paillon. L'opération, divisée en deux phases, comprenait au total 46 325 m<sup>2</sup> de shon. La SOREHA avait cédé les terrains d'assiette recevant pour paiement du numéraire et une dation, constituée par des m<sup>2</sup> de surface hors d'oeuvre nette (SHON). Or, la société Auvare Expansion n'a pas réalisé la totalité du programme, et a, au surplus, pour réaliser les premières tranches, effectué des travaux supplémentaires que le liquidateur de la SOREHA refuse d'honorer. Dans ce dossier aussi, en l'absence de reddition des comptes de la ZAC, la situation paraît bloquée. Et ce n'est qu'en prenant des risques juridiques importants que la ville pourrait achever la ZAC .

A cet égard, la situation de la gare du Sud "dite du train des Pignes", est tout aussi exemplaire. En échange du terrain d'assiette, apporté par l'Etat, la SOREHA s'était engagée à aménager et à commercialiser des locaux et, en contrepartie, une gare devait être édifiée. Conventionnellement, quelque temps après, un constructeur privé s'est substitué à la SOREHA et a réalisé les aménagements prévus. Au moment de clôturer les comptes d'opération, il est apparu que la situation ainsi créée présentait des incertitudes juridiques, notamment par rapport à l'application du code des marchés publics et au processus habituel d'acquisition d'un ouvrage public.

A ce jour, la gare est construite dans des conditions juridiques rendant le remboursement par l'Etat du prix payé au constructeur privé, pour le moins difficile.

Au surplus, sur la base d'un protocole transactionnel en date du 8 décembre 1998, la commune, en lieu et place de la SOREHA, a accepté de régler par avance au constructeur privé un prix de 17,5 MF. Pour la chambre, ce procédé ne peut être justifié au regard des dispositions réglementaires applicables aux collectivités publiques, qui veulent que les prix d'acquisition suivent, soit le code des marchés publics, soit un contrat de droit privé formé régulièrement et après avis des domaines. Pour récupérer la somme ainsi avancée à la SOREHA, la ville a dû émettre un titre de recette de 17,5 MF, qui à ce jour ne peut être acquitté par la SOREHA avant

que celle-ci n'obtienne de l'Etat le règlement des sommes dues pour la construction de la gare, sans précipiter une cessation de paiement. Consciente de l'embarras dans lequel se trouve la commune, la chambre souligne la difficulté de sortir de cet imbroglio juridico-financier.

Dans la ZAC de la promenade des arts dans laquelle la SOREHA intervenait en qualité de concessionnaire, la commune a racheté un bail à construction. En effet, la municipalité, par délibération municipale du 28 mars 1994, a acquis un bail à construction des mains d'une SCI pour un montant de 55 MF HT (65 MF TTC). Ce bail portait sur un volume immobilier sur lequel le preneur devait édifier un local à usage commercial et ludique. Il avait été initialement acquis le 28 février 1991 par cette SCI auprès de la SOREHA au prix de 55 MF HT. Or, la chambre a constaté que ni les obligations du traité de concession (la concession s'était achevée au 27 mars 1993), ni les stipulations dudit bail ne l'y contraignaient.

En effet, la commune qui s'était substituée à la SOREHA dans les droits et obligations du bail à construction n'avait aux termes du contrat, qu'une obligation de remboursement au plus limitée à 51 MF HT (application de la clause pénalisant le preneur défaillant).

Cette opération est revendiquée par M Barety, qui a ce sujet, a fait connaître par écrit à la Chambre qu'effectivement "l'opération urbapole s'intègre dans l'opération plus vaste de la renégociation de la dette. Elle est partie intégrante de l'accord passé entre les parties portant sur le rééchelonnement de la dette, les taux, la durée, le préfinancement de la TVA et les engagements de financement de la construction à réaliser."

La chambre n'a pas à critiquer ce choix qui relève de l'opportunité d'autant qu'il a été dicté par la recherche de compensations financières globales et comme l'a souligné l'ancien maire, sur un changement d'orientation du projet urbanistique de la municipalité.

Au total, ces trois exemples montrent bien combien la logique de la liquidation amiable a été poussée jusqu'à ses extrêmes limites.

En termes financiers, les différents contentieux fiscaux notamment ceux intéressant les associations en liquidation (CACEL, Nice Opéra, Nice-Communication- Comité des fêtes, etc...), font peser une forte charge financière résiduelle sur les comptes de la commune. L'estimation de la chambre, en tenant compte de la situation des liquidations en cours, serait, sous réserve d'éventuelles complications contentieuses, de l'ordre de 130 MF pour les SEM et 100 MF à 200 MF pour les associations, en fonction du règlement du contentieux de Nice Opéra devant le juge de l'impôt.

En revanche, dans la liquidation judiciaire de l'association CACEL, la commune se trouverait créancière de la liquidation. En effet, dans l'hypothèse où la transaction proposée par la commune condamnée en première instance (jugement du TGI de Nice du 6 août 1997) à supporter l'insuffisance d'actif de l'association, serait acceptée par le juge-commissaire, la provision

consignée entre les mains du liquidateur deviendrait excessive. Dans ce cas, une restitution rapide des fonds inutilisés pour régler la dette fiscale arrêtée à 110 MF, eu égard à la provision de 188 MF, contribuerait à diminuer sensiblement l'impact financier résiduel, sous réserve de l'apurement de la gestion de fait actuellement en cours d'examen devant la chambre.

### 3 DES POSSIBILITES D'ECONOMIES DANS LA PASSATION DES MARCHES

Les observations ci-après ne prétendent pas traiter de tous les secteurs des services où des économies seraient envisageables. Plus modestement, il s'est agi de relever des pratiques ou des procédures administratives qui ont, paru directement ou indirectement, à l'origine de majorations de dépenses qui pourraient être évitées. Pour l'essentiel, ces surcoûts liés aux dysfonctionnements administratifs sont souvent la résultante d'une organisation ponctuellement défailante.

Quatre secteurs ont été retenus : les travaux communaux, les commandes des moyens généraux, les prestations d'étude et de conseils de la direction de la communication et, dans une moindre mesure, le service juridique.

#### 3.1 La réalisation des travaux de bâtiment et de voirie

La direction générale des travaux est chargée de ce secteur d'activité. Forte de 350 agents, elle regroupe principalement la direction des bâtiments communaux, la direction des grands travaux et de la voirie, la direction des transports et de la circulation. Son budget annuel varie de 100 à 150 MF.

Des retards dans la réalisation de certains travaux de la commune ont généré une augmentation continue des restes à réaliser et par suite, des reports de crédits qui ont atteint près de 50 % du budget précité en 1999.

La direction des bâtiments communaux a imputé la cause des retards enregistrés sur le chantier de la réfection du théâtre de l'Opéra au caractère infructueux de trois lots de travaux. La même cause est avancée pour la bibliothèque municipale à vocation régionale, à laquelle il conviendrait d'ajouter les délais dus à la difficulté technique de la coordination avec les services du ministère de la Culture. Au final, il a été nécessaire de compléter les études alors que les crédits travaux étaient déjà mobilisés.

Une autre grande direction, la direction générale de l'aménagement, de l'urbanisme et du développement économique a souligné, le manque de maîtrise des opérations lancées en partenariat comme cause de l'augmentation des reports.

La chambre a considéré que toutes les raisons invoquées par les services sont bien réelles. Ceci lui permet de souligner qu'en l'espèce, l'origine des retards, et par suite des reports, relève

davantage de causes administratives que d'aléas de chantier.

### 3.1.1 La cause des retards est généralement d'origine administrative :

Deux pratiques paraissent être à la source des dysfonctionnements signalés.

Plusieurs cas ont conduit la chambre à considérer que les services techniques pratiquaient une politique de réservation de crédits. Celle-ci consiste à demander lors des discussions budgétaires, des crédits d'étude et de chantier pour lesquels il est très peu probable, voire impossible, que l'exécution débute dans l'année. Dans ces conditions, la mobilisation des ressources d'emprunt au fur et à mesure des besoins s'opère dans des conditions difficilement optimales. En fin d'année, ces décalages entre les services techniques et les services financiers se soldent par des reports de crédit croissants.

A cet égard, la construction des crèches Debussy et Ratty est exemplaire. Il montre deux situations différentes, mais qui, toutes deux se soldent par des retards de réalisation et des mobilisations prématurées de crédit.

Dans le premier cas, le conseil municipal du 23 décembre 1997 a été obligé de déprogrammer le chantier de la crèche Debussy au motif qu'aucun complément de crédit n'avait été mobilisé. Or, le concours de maîtrise d'œuvre avait eu lieu, et la subvention de la Caisse d'allocations familiales avait été versée car la délibération de principe datait de 1994. Ce blocage est intervenu dans le cadre du réexamen de la programmation des chantiers non encore lancés lors du changement de municipalité (1995). Il y a matière à réflexion lorsqu'on s'aperçoit qu'il s'agit d'une opération pour laquelle le financement devait être arrêté dès 1994. Au final, le chantier a été repoussé à 1999.

Pour l'autre crèche, la crèche Ratty, le chantier a été abandonné par une délibération du 5 mars 1999. Or, depuis le lancement du projet en 1994, plusieurs millions de francs avaient été bloqués, un million de francs dépensés.

D'une façon générale, la chambre a relevé que les services éprouvaient des difficultés à gérer la synchronisation de la mobilisation des crédits de la commune avec les autres financements externes. Cette situation est d'autant plus regrettable que, la multiplication des financements croisés en accentue les effets négatifs. A ce sujet, la chambre a pris note que, récemment, les services de la commune s'étaient consacrés à la recherche de solution sous l'égide du secrétariat général dans le domaine de la coordination.

Toutefois, les pratiques de réservation de crédits n'ont pas disparu en 1999. Ainsi, la direction des bâtiments communaux a reçu 32 MF en 1999 pour le chantier de la bibliothèque municipale. Or, rien n'a été dépensé en 1999, pour partie en raison des difficultés de coordination interne et externe qui viennent d'être signalées. En fin de compte, les restes à réaliser ont augmenté en 1999 de 32 MF et ce, pour le seul chantier de la bibliothèque municipale.

### 3.1.2 L'exécution des marchés allonge, souvent sans raison, le délai de réalisation

La chambre a noté, en second lieu, que les notifications intervenaient parfois plusieurs mois après la délibération du conseil municipal attribuant le marché. Ce délai peut approcher une année, comme ce fut le cas pour le Groupe scolaire Raucher où 238 jours se sont écoulés entre ces deux actes. Sur une soixantaine de marchés, 49 marchés avaient nécessité un délai de traitement avant notification de plus de six mois.

Il a été remarqué qu'en général le temps utilisé pour traiter ces dossiers n'était pas dû à des contraintes particulières qui seraient liées aux dispositions du code des marchés publics. Il procède davantage d'une insuffisante coordination entre les services municipaux associés pour la réalisation de cette action administrative complexe.

Ceci rend d'autant plus dommageable le fait que les acheteurs publics de la commune ne disposent pas d'un guide unique des procédures. La chambre a pris acte de la volonté de la ville de s'engager dans une démarche de rationalisation des procédures d'achat en usage à la mairie.

### 3.1.3 La commission d'appel d'offres

La commission d'appel d'offres est un rouage essentiel dans l'enchaînement des tâches administratives préparatoires à la passation des marchés. Son fonctionnement conditionne en partie le bon déroulement des actes d'achat. Elle se réunit selon un rythme hebdomadaire, afin de gérer au mieux la passation des marchés.

La commission, composée de conseillers municipaux élus à la représentation proportionnelle des groupes, est particulièrement active. Ainsi, en 1999, elle s'est réunie à 43 reprises, et a procédé à 261 ouvertures de plis. Dans le même ordre d'idée, du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1999, 1 288 marchés et avenants ont été examinés par la commission. La lourdeur de la tâche est manifeste. La chambre a relevé que, ces pratiques ne contribuaient pas à alléger le travail des conseillers municipaux, membres de la commission.

Il est fait recours de façon quasi-systématique à l'analyse des services pour éclairer la sélection de la commission. Cette méthode n'est pas, en elle-même, irrégulière bien qu'un usage aussi systématique crée non seulement un doublement des séances, préjudiciable en termes de délai, mais aussi un risque de dilution ou de confusion dans les responsabilités concernant les prises de décisions.

Par ailleurs, la commission n'a pas, en matière de marchés négociés prévus à l'article 104 I.10, vocation à se substituer au représentant légal de la collectivité. Elle doit se borner, dans les cas prévus au code des marchés publics (articles 103, 104 et 308) à donner un avis motivé au maire. Toute pratique contraire est source de fragilisation juridique des actes pris.

### 3.2 Les achats de la direction des moyens généraux

La direction des moyens généraux comprend de 130 agents et regroupe six services. Elle dispose d'un budget de 61 MF, traite environ 1 000 factures par mois. Les achats de cette direction concernent aussi bien des fournitures courantes, que des véhicules, en passant par le papier et le matériel de restauration collective, pour finir avec les aménagements de bureaux et les petits travaux d'entretien sur le patrimoine de la commune.

Les achats sur facture représentent le tiers des dépenses totales des fournitures de bureau. Cette proportion élevée d'achats hors marchés, outre les risques juridiques qu'elle implique, souligne le manque de centralisation des achats au sein de cette direction, et, l'absence d'une recherche plus élaborée d'économies de gestion. Aucune expression préalable et commune à tous les services des besoins n'a pu être produite. De sorte que la direction des moyens généraux doit satisfaire les besoins des services lorsqu'ils se révèlent sans pouvoir programmer et organiser leur intervention. Dans ces conditions, le recours à une procédure d'achats centralisée, pourrait constituer une source non négligeable d'économie.

L'article 321 du code des marchés publics autorise le règlement sur simple facture pour les fournitures, les travaux ou les services dont le montant annuel n'excède pas 300 000 F TTC. A Nice, des pratiques non conformes au principe rappelé ci-dessus ont été constatées. Ces erreurs ont été facilitées par le fait que jusqu'en 1997, le logiciel utilisé par la ville ne permettait pas de disposer d'une gestion centralisée des achats par fournisseur pour des prestations de même nature se rapportant à une même activité professionnelle.

A l'évidence, cet éparpillement de la commande publique a privé la ville de Nice des économies d'échelle qu'une gestion modernisée de l'achat public lui apporterait. Ce constat n'est d'ailleurs pas ignoré de la municipalité. A cet égard, l'introduction rapide d'une centralisation des achats pour un meilleur respect du code des marchés publics paraît le minimum à entreprendre. Dans cette perspective, à l'inverse de ce qui avait été initialement envisagé, il ne paraît pas nécessaire de se doter d'un bâtiment dédié à l'installation d'une centrale d'achat, il suffit selon la chambre, d'organiser les procédures d'achat au terme d'une centralisation périodique des besoins recensés par nature.

La chambre a pris également note des projets d'organisation transversale des achats vers lesquels se dirigent les services municipaux.

### 3.3 Les commandes de la direction de la communication

Cette direction assure elle-même la gestion des commandes de prestations spécifiques dont elle a besoin. Elle remplit cette fonction sans faire appel au service spécialisé de la direction des moyens généraux, le service des ateliers du livre, en dépit d'une indéniable identité de

prestations.

Cet aspect doit être particulièrement souligné car, au cas d'espèce, après l'adoption par la commune d'une charte graphique afin de répondre au mieux aux exigences de la communication moderne, seule une défaillance de l'organisation des services peut, à première vue, expliquer ce doublon ou cet éparpillement.

En termes de budget, après avoir résolu les difficultés comptables dues à la dispersion des dépenses de communication dans plusieurs comptes, la chambre a abouti à un montant de près de 40 MF, ce qui reste dans la fourchette de dépenses des collectivités d'importance comparable. Elle a fait l'objet d'une récente réorganisation en 1998. La direction de la communication est chargée des études et des sondages d'opinion, de la communication institutionnelle de la municipalité, des relations avec la presse et le public, de la diffusion de l'information par le biais des nouvelles technologies de l'information.

Elle emploie 55 agents, et de nombreux prestataires de service viennent l'assister ponctuellement. Ce personnel spécialisé en communication ne possédait aucune compétence particulière dans les techniques de l'achat public, et que, malgré l'apport technique d'un chargé de mission spécialisé les procédures restaient encore peu formalisées. La nécessité de procéder aux commandes de prestation selon les principes et les procédures du code des marchés publics n'apparaissait toujours pas comme un indispensable préalable. Dans ces conditions, la chambre a relevé de nombreuses anomalies dans la gestion des commandes. Ainsi, le recours trop fréquent aux lettres de commande prévues à l'article 321 du code des marchés publics, conjugué avec les insuffisances du contrôle comptable du montant payé par fournisseur sans marché, ont été à l'origine de l'apparition de situations non exemptes de risques juridiques.

La consultation des dossiers de marchés de cette direction a mis en exergue plus particulièrement deux entorses au code des marchés publics : soit, il est fait un usage trop systématique des lettres de commande à un même fournisseur sans qu'une attention suffisante soit portée au risque de franchissement du seuil 300 000 F à partir duquel un marché est obligatoire, soit les procédures de mise en concurrence par marché sont écartées ou utilisées de façon inappropriée.

La chambre s'est forgée cette opinion au terme de l'analyse de plusieurs dossiers, résumés ci-après :

Les contrats d'étude sur le schéma directeur de la communication :

En 1996 : une première lettre de commande est signée pour la société Passerelles (Euro-RSCG), sise à Montpellier pour un montant de 296 000 F TTC. L'objet de l'étude est l'établissement d'un schéma directeur de la communication.

Quelques mois plus tard, une seconde lettre de commande est signée pour la Société

Intercoporate sise à Paris pour un montant de 295 000 F TTC. L'objet de cette commande n'est, pas le même que le premier puisqu'il s'agit d'une étude sur "l'élaboration de concepts créatifs par thème, et d'un plan de communication". Il n'a pas été possible aux services municipaux de produire cette seconde étude à la chambre qui n'en a eu qu'une connaissance indirecte par diverses coupures de presse.

Les contrats d'étude sur les pôles d'excellence :

1998 : une lettre de commande est signée par la société France Conseil pour un montant de 200 196 F TTC. L'objet de l'étude est les pôles d'excellence de la commune de Nice. Le choix de cette société par la direction de la communication a reposé sur la confrontation de deux devis.

1999 : une autre lettre de commande est signée par la société M et C consultant pour un montant de 220 095 F TTC . L'objet de l'étude demeure les pôles d'excellence de la commune de Nice.

Formellement, le code a été respecté. Une mise en concurrence sommaire a été organisée, et les contrats ne dépassent pas 300 000 F. Toutefois, la chambre a considéré que la ville aurait fait une plus juste application dudit code en considérant ces études comme formant une même opération de communication, et en la soumettant à une mise en concurrence formalisée alors que le seuil de 300 000 F a été franchi. Il eut été donc plus régulier, de lancer une procédure formalisée de marché, pour la réalisation d'une étude unique sur les pôles d'excellence.

La campagne institutionnelle intitulée "Changer la ville pour améliorer la vie" et les paiements sur factures du service audiovisuel (1,7 MF par an).

La direction de la communication s'était interrogée, à juste titre, sur la légalité de l'utilisation d'une succession de lettres de commande adressées à divers fournisseurs. Une consultation juridique avait d'ailleurs alerté la ville sur le risque encouru par ce type de passation de marchés retenu.

Ainsi, tout en écartant une requalification en un marché unique global, le consultant insistait sur l'intervention possible de la chambre régionale des comptes en faveur de l'utilisation de procédures de mise en concurrence.

La chambre rappelle que le respect du code des marchés publics impose que soit passé un marché dès le franchissement du seuil de 300 000 F TTC, le décompte étant fait par fournisseur dans le cadre d'une même activité.

Toutefois, elle souligne que la réponse du ministre de l'Intérieur à la question écrite de M. le Sénateur Dominique Braye (JO du 18 juillet 1996, débats Sénat) est à cet égard très éclairant :

"La détermination de la procédure de mise en compétition des fournisseurs doit procéder d'une évaluation préalable des besoins. Cette précision est indispensable pour ne pas se retrouver a

posteriori dans une situation où l'on a fractionné des commandes qui aurait dû globalement faire l'objet d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.

....(dans ce cas) il importe peu que celle-ci se déroule sur un ou plusieurs exercices ; l'ordonnateur doit faire masse de tous les lots compris dans l'opération pour apprécier les obligations de procédure, en particulier en concurrence formalisée.

...Le rythme de l'engagement comptable est sans incidence sur le choix de la procédure du marché. Si les achats ne relèvent pas d'une même opération, il y a lieu de distinguer selon qu'ils portent ou non sur des prestations homogène ".

Désormais, à la suite de la nouvelle jurisprudence du Conseil d'Etat - Syndicat intercommunal des eaux de la Gatine, 8 février 1999 - la requalification de la succession des lettres de commande pour une même opération en marché unique, par le juge administratif semble être acquise.

Il est clair que l'application de ces indications par la direction de la communication serait de nature à améliorer la sécurité juridique des actes qu'elle engage. La chambre a pris acte que, désormais, des marchés seraient passés pour satisfaire les besoins du service audiovisuel.

Le marché Saatchi et Saatchi de campagne d'images sur la commune de Nice.

Par délibération en date du 25 juin 1999, un appel d'offres restreint européen a été décidé afin de choisir une société de communication et de publicité chargée d'une campagne d'images sur la commune de Nice. Le type de marché choisi a été un marché fractionné dit à bons de commande, d'un montant minimum de 1,5 MF et un maximum de 6 MF.

La direction de la communication avait pris soin de s'assurer les services d'un consultant spécialisé pour l'aider dans la sélection des agences de communication susceptibles de répondre à l'appel d'offres restreint.

Les dossiers de candidature ont été envoyés à cinq sociétés. A la deuxième phase de l'appel d'offres restreint, le 23 septembre 1999, deux sociétés ont été retenues.

Un comité technique composé d'élus et d'agents territoriaux s'est, ensuite, réuni pour auditionner les candidats, afin d'en faire rapport à la commission d'appel d'offres. Cette dernière a finalement sélectionné Saatchi et Saatchi pour un montant de 5,9 MF TTC malgré un prix supérieur de près de 1,2 MF à celui proposé par la société concurrente.

Ce dossier a fait l'objet des remarques du contrôle de légalité. Sensible à ces observations, la commune a choisi d'interrompre l'exécution de la prestation et s'est engagée dans la recherche d'un règlement amiable du litige devant le comité consultatif inter régional de règlement des litiges relatifs aux marchés publics de Marseille.

En définitive, les exemples d'irrégularité détectés dans le fonctionnement de la direction de communication à l'occasion de cette analyse démontrent que le cadre légal en matière de passation de marché est non seulement une garantie de sécurité juridique mais aussi une source d'efficacité, voire d'économie.

### 3.4 Le fonctionnement du service juridique

La commune dispose d'un service juridique, de taille réduite, chargé principalement de la mise en forme des délibérations, et de l'instruction des réponses au service du contrôle de légalité de la Préfecture.

La chambre a constaté que pour l'essentiel, la commune a choisi d'une part, de faire appel à de nombreux cabinets d'avocat pour instruire et gérer son contentieux, et à des consultants spécialisés afin de se procurer les conseils juridiques dont elle a besoin, de l'autre.

La chambre rappelle qu'en ce domaine spécifique, le Conseil d'Etat a récemment confirmé le caractère personnel du choix de l'avocat, et que par suite aucune disposition du code des marchés publics n'est directement applicable en l'espèce. En revanche, elle a observé qu'à Nice les dépenses croissantes de ce secteur sont certes en rapport avec l'abondance et l'importance du contentieux (781 procédures en 2 ans), mais qu'à l'évidence, une meilleure organisation de la fonction juridique contentieuse dans les services de la commune de Nice pourrait contribuer à diminuer les coûts constatés. La chambre a pris acte des récentes orientations visant au renforcement du service juridique, notamment par l'informatisation du suivi des contentieux et l'augmentation de ses moyens humains.

## 4 LA GESTION DU PERSONNEL ET DE LA POLICE MUNICIPALE

### 4.1 La gestion du personnel

Les effectifs employés par la ville de Nice sont de 7.000 agents, dont un peu moins de 10% de cadres supérieurs (catégorie A), près de 13 % d'agents de catégorie B et 78 % d'agents de catégorie C. La chambre a limité ses observations à quelques points, notamment là où il semblerait que des économies de gestion soient possibles.

#### L'encadrement supérieur

Le problème de l'encadrement des services n'est pas propre à la ville de Nice. Il n'en demeure pas moins, comme le montrent les analyses précédentes relatives aux difficultés du suivi de la réalisation de la programmation financière, de la commande publique et des contentieux, que l'effectif relativement faible d'agents de catégorie A peut expliquer, au moins en partie, certaines insuffisances de gestion ; cette observation concerne particulièrement les services sur lesquels

repose la sécurité juridique des actes de la ville.

Ainsi, au service des moyens généraux dont les difficultés de fonctionnement ont été soulignées en matière de respect des règles des marchés publics, les agents de catégorie A ne sont que deux et ceux de catégorie B huit sur un total de 129.

De même, à la direction juridique, sur dix agents, on ne dénombre que trois cadres A et deux cadres B, la ville ayant, cependant, indiqué son intention de procéder à un renforcement tant qualitatif que quantitatif des moyens. Enfin, la direction des appels d'offres et marchés publics ne comprend que deux cadres A et un cadre B pour un total de onze agents.

### Le personnel non-titulaire

En 1998, les agents non titulaires, contractuels et vacataires, représentaient près de 15 % de l'effectif total et leur coût 10 % du total des charges de personnel. En application des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale, leur recrutement a pour objet, soit d'occuper des fonctions non courantes ou pour lesquels il n'existe pas de cadre d'emploi dans la fonction publique territoriale, soit de pallier des absences d'agents titulaires, notamment pour cause de maladie. En 1999, la ville a recruté, au titre de ces deux catégories, respectivement 18 et 199 agents. Par ailleurs, le conseil municipal, par une délibération du 23 avril 1999, a fixé à 223 le nombre des contrats de saisonniers conclus pour une durée d'un mois.

La chambre a pu constater que la ville informait régulièrement le centre régional de gestion de la Fonction publique territoriale des vacances d'emplois dans les conditions prévues par l'article 41 alinéa 1 de la loi précitée, ainsi rédigé "Lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance". Cette obligation vise tous les emplois, y compris ceux de contractuels à la seule exception des emplois saisonniers.

### Les crédits de vacances

En ce qui concerne les crédits de vacances, c'est-à-dire destinés à rémunérer le personnel de remplacement, la ville y a consacré, en 1999, 74 MF L'absence de centralisation et de suivi de ce type de crédits, chaque service effectuant sa propre politique de recrutement, ne peut qu'entraîner un certain laxisme. Si cette situation avait perduré, elle aurait interdit à la ville la maîtrise de ses charges de personnel qui est un des objectifs affichés du maire, alors même qu'un ajustement plus rigoureux de l'emploi aux besoins pourrait être assuré.

La ville a, cependant, pris conscience de ce problème et a indiqué son intention de rationaliser à l'avenir ses procédures de recrutement temporaire ; elle a accru son contrôle, tant au niveau des taux horaires des agents temporaires que du montant total pouvant être payé par chaque service. En ce qui concerne l'année 2001, elle a décidé, à titre provisionnel et dans l'attente d'une

vérification interne de la pertinence des besoins annoncés par les services, de geler 20 % des crédits de vacances.

### Les emplois de cabinet

L'effectif des collaborateurs de cabinet du maire est, en théorie, conforme aux dispositions du décret du 16 décembre 1987. Cependant, certaines pratiques irrégulières de recrutement ont été constatées et sanctionnées par le juge administratif, telles que le recours à des renforts occasionnels par le biais de lettres de commande. Ces missions auraient justifié, dans un cas, le recours à un marché public et, pour les autres, des recrutements selon la réglementation afférente à la Fonction publique territoriale.

Par ailleurs, le cabinet exerce, directement, la tutelle de plusieurs services totalisant 147 agents, notamment la direction de la communication qui compte 55 agents, la direction du protocole et des relations internationales 19 et la délégation de la vie des quartiers 14.

### Les agents mis à disposition

La ville met, en 2000, 4 agents municipaux à la disposition de services de l'Etat, dont trois au tribunal de police et un à la trésorerie municipale. Ces mises à disposition, dont la régularité est d'ailleurs contestable, devraient, en tout état de cause, être organisées par une convention ; en son absence, il appartient à la ville d'en tirer les conséquences. Selon le bilan social de la ville, 39 agents sont mis à la disposition d'associations ; le coût pour la ville de ces mises à disposition prévues par des conventions peut être estimé à 8 MF par an.

### L'absentéisme

L'absentéisme correspondant aux absences pour congés de maladie, de maternité, de longue maladie, de longue durée et de formation est un élément de la gestion du personnel qui est particulièrement délicat à interpréter. Selon les informations apportées par la ville de Nice, le taux d'absentéisme, c'est-à-dire le rapport entre les jours d'absence et le nombre de jours de travail théorique des agents a évolué, au cours des dernières années entre 13,6 % en 1993 à 12,8 % en 1997, taux comparables à ceux relevés dans les villes de même importance.

## 4.2 La police municipale

La police municipale de la ville de Nice, créée en 1961, est par ses effectifs, la plus importante en France. Cet effectif est passé de 262 agents en 1995, à 338 en 1999, dont 251 chargés d'opérations de sécurité publique. A ceux-ci il faut ajouter les agents chargés de la sortie des écoles dits "papy et mamy trafics" au nombre de 65 et 18 personnes relevant de contrats temporaires.

Le cadre juridique d'intervention des polices municipales a été récemment modifié par la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité et par la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.

Aux termes de ces dispositions, la commune doit demander un agrément auprès du procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Nice et le préfet du département, afin de permettre aux agents de la police municipale de pouvoir intégrer leur le nouveau cadre d'emploi : en effet, les agents de police municipaux appartiennent à un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale de la catégorie C, comportant 5 grades.

En outre la commune doit signer une convention de coordination avec le Préfet du département, après avis du procureur de la République (article L.2212-6 du code général des collectivités territoriales). L'absence de convention a notamment pour effet, en application de l'article L.412-51 du code des communes modifié par la loi du 15 avril 1999 précitée, d'entraîner l'impossibilité pour les agents de police municipale de porter une arme. Par ailleurs, l'article 8 du décret du 24 mars 2000 relatif à l'armement des agents de police municipale prévoit que "la commune est tenue de céder, dans un délai de 3 mois, à une personne régulièrement autorisée à acquérir et détenir des armes de cette catégorie, l'arme et les munitions dont la détention n'est plus autorisée. Le maire informe le Préfet des dispositions prises pour se dessaisir de ces armes."

Conformément à la réglementation, la ville de Nice a obtenu les agréments préfectoraux nécessaires pour les agents de la police municipale. La convention de coordination entre la police municipale et les forces de sécurité de l'Etat a été signée le 25 septembre 2000.

Disposant d'un règlement intérieur établi par le maire de la ville en juillet 1996, la police municipale est intégrée dans la direction de la gestion de la voie publique. Aux termes de l'article 4 dudit règlement, le corps de police municipale est organisé hiérarchiquement. Il est placé sous l'autorité du maire et du secrétaire général, par le biais de l'adjoint délégué à la sécurité, du délégué général à la sécurité et d'un chef de police, chef de corps.

La durée hebdomadaire de service est de 37H30 par semaine ainsi qu'un arrêté du maire en date du 11 janvier 1996 l'a prévu. Le corps de police municipale fonctionne 24 heures sur 24. Les grilles de travail sont organisées sous la forme d'un service journalier et de trois types de vacations réparties le matin, l'après midi et la nuit. Par ailleurs, pour les besoins du service, chaque agent peut être amené à effectuer des heures supplémentaires. Au cours d'une même semaine, la durée de travail ne peut dépasser 48 heures, sauf dérogation exceptionnelle.

A cet égard, la chambre a constaté que le montant des heures supplémentaires servies aux policiers municipaux représente 11 % de leur traitement. Ce montant était de 13 % en 1997. Un examen des heures supplémentaires effectuées en 1997 a permis de noter dans certains cas, leur répétition sur chacun des mois de l'année et leur importance. Cette situation, pour adaptée aux exigences du service public assuré par la police municipale qu'elle puisse être, ne paraît pas

conforme à la réglementation qui fixe de façon précise et limitative l'attribution d'heures supplémentaires.

En effet, les fonctionnaires de la police municipale bénéficient d'indemnités prévues par des textes complétés par des délibérations du conseil municipal de Nice, comme par exemple, l'indemnité spéciale de fonction, l'indemnité horaire de nuit ou l'indemnité spéciale de 18 %. Par ailleurs, le conseil municipal de la ville de Nice est appelé à délibérer sur les autorisations de paiement des heures supplémentaires en fonction de la programmation des événements les nécessitant

## 5 LA GESTION DU PATRIMOINE PRIVE

La ville de Nice possède un patrimoine privé abondant, composé notamment de 419 terrains, et, 1.500 locaux appartements, dont 464 logements loués à des particuliers. Ce patrimoine s'est récemment accru à la suite de la reprise des actifs des sociétés d'économie mixte mises en liquidation, et en raison d'opérations d'urbanismes non encore achevées ou lancées.

### 5.1 La gestion du patrimoine privé

La chambre a examiné un échantillon de 71 logements sur 464 représentant 15 % des locations totales. 54 d'entre eux, soit 71 % de l'échantillon sont actuellement sous-évalués. Pour 13 loyers, la ville a reconnu que leur doublement serait nécessaire afin de correspondre au prix du marché.

La chambre a relevé que la ville avait conduit des actions de revalorisation de ses loyers : en 1995 leur montant était de 14 MF, et en 1999 il a atteint 23 MF.

### 5.2 Les locations à des associations

La chambre relève, par ailleurs, que la ville procède à des locations à des associations. Sur 170 locaux loués par la ville, 156 ont fait l'objet de conventions. Selon la ville, 14 locations seront régularisées au cours de l'année 2001, par ailleurs, 38 locaux sont mis à disposition à titre gratuit.

Depuis une délibération du 16 mai 1997, le conseil municipal a défini une politique de tarifs en matière de locations pour les associations. Cette délibération a tout d'abord abandonné le principe de gratuité totale, et décidé de faire assumer par chaque association et de façon systématique le coût des charges locatives et des consommations de fluide. Cette délibération décidait du principe d'un loyer calculé à partir de la valeur locative du local occupé, en outre elle décidait de définir des décotes allant de 50 à 100 % par rapport aux valeurs locatives du marché selon un barème différencié.

### 5.3 Les perspectives de cession

Enfin, la chambre a examiné le rôle de gestionnaire de biens assumé par la ville de Nice. Il paraît

à cet égard de saine gestion que la ville ait récemment envisagé de se séparer de ce patrimoine par des cessions échelonnées, tout en tenant compte des effets de la mise sur le marché de ces logements : une délibération du conseil municipal de la ville de Nice en date du 17 septembre 1999 a prévu la création d'un comité technique consultatif présidé par le maire de la ville de Nice pour déterminer la liste des biens à vendre. Une première liste des biens communaux à proposer à la vente était adjointe à cette libération du

17 septembre 1999 : Quinze appartements, principalement des F1 et des F2 était mis en vente, 2 villas, trois bâtiments industriels, un terrain de moins de un hectare.

Par ailleurs 26 appartements devaient être proposés à la vente à des bailleurs sociaux. Cette délibération ne paraît pas encore avoir été mise en œuvre.

Il conviendrait que ces cessions s'opèrent en toute transparence et apportent à la ville des ressources sur l'affectation desquelles, l'assemblée délibérante aura à se prononcer. A cet égard, il est rappelé qu'il n'est pas de saine gestion de financer des dépenses reconductibles par des ressources exceptionnelles.

## 6 L'OPERA DE NICE

L'Opéra de Nice appartient à "la Réunion des théâtres lyriques de France" instituée par le décret 72-1256 du 30 décembre 1972. Il est l'héritier d'une tradition lyrique ancienne. Dès les années 1980, l'opéra de Nice ajoutait à sa localisation traditionnelle, sa salle à l'italienne, la salle Apollon du palais des congrès, et pour la préparation des décors, de mises en scène et des répétitions des musiciens un édifice spécifique, s'installait dans la Diacosmie, ouverte en 1987 dans la plaine du Var.

### 6.1 La réintégration de l'Opéra dans les services de la ville

En 1991, après avoir été géré par une association, l'Opéra été réintégré dans les services municipaux de la ville. Le 4 mars 1991 le conseil d'administration de l'association Nice opéra se réunissait pour évoquer les conditions de sa dissolution. En effet, la situation bancaire au mois de mars 1991 était préoccupante. L'avance de 34 MF apportée par la ville était totalement insuffisante au regard des besoins financiers estimés à 54 MF. A cette date, le paiement des rémunérations de février 1991 ne pouvait être assuré. Par ailleurs, l'association avait été informée par les services fiscaux de l'existence de dettes fiscales d'un montant de 9 MF.

Le conseil municipal, le 28 juin 1991 avait constaté que la convention signée avec l'association Nice opéra le 28 avril 1982 devait être interrompue. Le conseil municipal avait autorisé le maire dans la limite d'un crédit annuel de 17 MF à souscrire les contrats d'engagements nécessaires à la mise en œuvre de la programmation pour les années 1992 à 1994. Un avenant n° 7 au contrat d'exploitation entre la ville de Nice et l'association Nice Opéra avait indiqué que la convention

relative à l'exploitation du théâtre de l'opéra de Nice était résiliée à compter du 30 juin 1991. Ce même conseil municipal avait fixé pour l'année 1991 la subvention à 27 MF. La ville s'était portée caution de l'association Nice opéra dans le cadre des contentieux fiscaux pour une somme de près de 12 MF.

En outre le conseil municipal avait décidé de régler les salaires de juin 1991 des employés de Nice opéra pour un montant de 1,93 MF. Le 18 octobre 1991 le conseil municipal a augmenté de 1,41 MF le montant de sa caution relative aux dettes fiscales de l'association. Le 18 décembre 1992 le conseil municipal avait pris en compte, après expertise, dans le patrimoine de la ville les biens détenus par l'association Nice opéra pour un montant de 11,3 MF.

Actuellement, l'association Nice opéra est toujours en cours de liquidation, en raison selon les réponses de la ville de Nice de l'existence d'un contentieux fiscal de l'ordre de 12 MF.

À la suite du passage en régie, le conseil municipal, par une délibération du

28 juin 1991 intitulée "restructuration des services culturels et de la direction générale de l'action culturelle" a créé une direction des affaires lyriques et symphoniques. En septembre 1997, l'opéra était de nouveau soumis à la compétence directe du directeur de la culture de la ville

## 6.2 Les coûts de l'Opéra pour la ville de Nice

En 1998, le budget de l'Opéra de Nice s'élevait au total de 144 MF dont 130 MF de dépenses de fonctionnement, (111 MF de dépenses de personnel, comprenant 21 MF de cachets payés aux artistes), et 14 MF de dépenses d'investissement. Le budget de l'Opéra de Nice représente 26 % de l'ensemble du budget consacré par la ville à la culture, d'un montant total de 548 MF.

L'opéra de Nice est doté d'un orchestre résident de 97 musiciens, d'un ballet de 27 danseurs et d'un chœur de 47 chanteurs. Il dispose de deux salles pour ses représentations : la salle à l'italienne de l'Opéra qui accueille 1 072 personnes et la salle Apollon d'Acropolis qui peut accueillir jusqu'à 2 400 personnes. La location de cette salle a un coût élevé : 83 000 F/jour.

Les frais de personnel stricto sensu, sans les cachets d'artiste, soit 90 MF, représentent plus des 2/3 des charges de l'Opéra municipal : pour leur part, les frais d'orchestre de 97 musiciens s'élèvent à 26 MF, ceux du chœur de 42 personnes, à 6 MF et ceux du ballet de 27 personnes à 4 MF. Les recettes de fonctionnement au total, comprenant les ventes de billet, et les subventions de l'Etat, du département des Alpes-Maritimes et de la Région Provence -Alpes -Côte d'Azur étaient en 1998 de 21 MF, dont 15 MF de subventions, le reste correspondant aux ventes de billets.

Depuis 1991, la ville de Nice a perçu du département une somme de près de 70 MF, l'Etat pour sa part a versé une subvention de près de 31 MF, et la région 300.000 F.

En 1998, le coût par siège des 59 000 places vendues s'est élevé à 2 441 F. Les recettes directes tirées des usagers (principalement billetterie) étaient proches de 10 MF. Ainsi, sur 144 MF de dépenses, 134 MF étaient pris en charge par l'ensemble des contribuables niçois et 10 MF par les spectateurs de l'Opéra. Au final, par place, 2 271 F étaient supportés par l'ensemble des niçois.

Une comparaison des seuls coûts de production entre 1993 et 1998 de différentes représentations, opéra et ballets permet, au cours de cette période, de constater une tendance à la réduction de l'écart entre les coûts de production et les recettes provenant des spectateurs, évolution favorable qui mérite d'être poursuivie :

En 1993, le montant total des dépenses de production est de 18 MF représentant les coûts de production technique et artistique des huit opéras et de quatre ballets. Les recettes pour leur part en 1993 étaient de 5,4 MF. Les recettes couvraient un peu plus du quart des dépenses.

En 1995, les dépenses de production au total étaient de 21 MF, et les recettes pour leur part de 7 millions. Les recettes couvraient près de 36 % des dépenses. Au total un spectateur payant pour l'ensemble de l'année 1995 a coûté à chaque représentations 428 F alors qu'il n'a entraîné que 155 F de recettes.

Durant la saison 1998, les douze productions, opéra et ballets, représentaient une dépense de 23 MF. Les recettes, 9 MF. La couverture des dépenses par les recettes approchait les 40 %. Les dépenses par spectateurs payants étaient de 526 F, les recettes pour un spectateur de 207 F.

Un examen de la répartition des recettes selon les types de places vendues, soit à titre individuel, ou d'abonnés, ou à tarif réduit et dans certains cas au titre d'invitation, permet de constater de manière générale, que la part du montant des places vendues individuellement s'accroît : pour la saison 1993-1994 les places vendues individuellement représentaient 38 % des spectateurs. Durant la saison 1997-98 elles représentaient 51 % .

De leur côté les places à tarif réduit perdent de l'importance : pour la saison 1993-1994, les places à tarif réduit représentaient près de 30 % des places, en 1998-1999, elles représentaient 13 % des spectateurs.

Le pourcentage des abonnements a augmenté pendant les cinq dernières années : en 1993-1994 il représentait 20 % du total des spectateurs, en 1998-1999 il constituait plus du quart des spectateurs. Le total des spectateurs payants ne descend jamais en dessous de 85 % du total des spectateurs assistant aux représentations de l'opéra. Il atteint même durant la saison 1996-1997 un total de 90 %. Par ailleurs, il est à remarquer que les spectateurs invités ne représentent jamais plus de 14 % au maximum du total des spectateurs d'une saison ; l'objectif de 10 %, ce qui est la "norme" en ce domaine, pourrait être envisagé à terme.

De même la chambre a constaté que la part des abonnements constituait plus du quart des spectateurs durant la saison 1998-1999 et que le montant des places vendues individuellement s'accroît en même temps que les places à tarif réduit perdent de l'importance. Enfin, il est à remarquer que les spectateurs invités ne représentent jamais plus de 14 % au maximum du total des spectateurs d'une saison ; l'objectif de 10 %, ce qui apparaît la "norme" en ce domaine, pourrait être envisagé à terme.

### 6.3 Les rémunérations accessoires

En 1998, le personnel de l'opéra de Nice comprenait 350 agents, après en avoir compté 383 en 1991. Cet effectif comprend 55 administratifs, 129 techniciens et 166 artistes.

Compte tenu de l'importance des frais de personnel dans la gestion de l'opéra, qui représentent plus de 80 % des frais de fonctionnement, la chambre a examiné le régime des heures supplémentaires accordées aux agents de l'opéra, et particulièrement aux agents des services techniques.

Elle a constaté qu'en 1997 l'importance et la répétitivité du montant mensuel des heures supplémentaires accomplies chaque mois par de nombreux agents : ainsi, l'ensemble des agents techniques et quelques membres du personnel administratif accomplissent en moyenne chaque mois plus de trente-cinq heures supplémentaires, certains pouvant même accomplir en moyenne près de 60 heures chacun des mois de l'année, y compris les périodes de congé. A l'évidence le régime des heures supplémentaires constitue un complément direct de rémunération, sans lien avec le service effectif des agents.

En outre, la chambre a relevé que le régime des heures supplémentaires, primes de théâtre, vacations ou autres primes de paniers servies au personnel technique et administratif et de l'opéra de la ville de Nice ne repose sur aucun texte ni sur aucune délibération spécifique du conseil municipal.

Les agents du service technique de l'opéra bénéficient d'un régime particulièrement favorable de primes à la suite d'un document daté de manière manuscrite du 16 juillet 1993 sans auteur ni origine connus, qui organise la durée du travail et les rémunérations concernant : les électriciens, les machinistes, les accessoiristes, les tapissiers, les garçons de scène, d'entretien, le personnel de gardiennage, les chauffeurs, les maquilleurs, habilleurs et perruquiers, le personnel de l'atelier de couture et de l'atelier de décoration.

Au régime de base de rémunération de la fonction publique territoriale, soit 169 h mensuel, s'ajoutent le régime indemnitaire, lié au grade et à la fonction des agents, et une prime de théâtre versée mensuellement sous forme d'un volume de 20 heures supplémentaires.

Actuellement, la prime de théâtre n'apparaît pas sous sa dénomination sur la fiche de paie. Le

système de paiement mis en place se traduit sur le bulletin de salaire par des quantités de vacations d'heures supplémentaires ou d'heures de travail de nuit ou de dimanche, à hauteur de la prime attribuée à chaque agent en fonction de son appartenance catégorielle, sans pour autant que l'on puisse clairement l'individualiser sur le bulletin de salaire. La prime de théâtre est garantie mensuellement, que les vingt heures supplémentaires soient effectuées ou non. Elle est payée sur 11 mois par an pour une saison lyrique de 10 mois.

Le coût de ces vacations ou cachets ou heures supplémentaires s'est élevé à :

1996 : 3 807 767,11 F

1997 : 3 501 896,18 F

1998 : 5 270 055,68 F

1999 : 4 967 703,91 F

En conclusion la chambre, si elle a remarqué que des avantages salariaux avaient été en leur temps accordés aux agents de l'association Nice Opéra, a constaté qu'une délibération du conseil municipal n° 1-8 bis du 28 juin 1991, soulignait bien que le montant des salaires exceptionnellement réglés par la ville au lieu et place de l'association Nice Opéra, défailante, pour le mois de juin 1991 ne constituerait en aucune manière une base des futurs salaires alloués aux agents de l'opéra fonctionnaires territoriaux.

La chambre, consciente des difficultés de dissolution d'une association, rappelle que les agents de l'Opéra sont soumis aux réglementations de la fonction publique territoriale. La chambre prend acte de ce que la ville de Nice indique dans sa réponse qu'elle s'efforcera de prendre progressivement les mesures adéquates.

## 7 LE CASINO RUHL ET LA VILLE DE NICE

Le casino Ruhl, est actuellement le seul casino sur le territoire de la ville de Nice. Il est géré par une société qui est titulaire de l'autorisation d'exploiter, la Société Niçoise d'Exploitation Balnéaire (SNEB). La SNEB est contrôlée à 99,9 % par le groupe ACCOR. Le casino Ruhl se situe au 3ème rang des casinos français pour le produit brut des jeux près de 300 MF pour la saison 1997-1998.

### 7.1 Les conditions matérielles d'exploitation du casino

Le bâtiment où se situe le casino Ruhl n'appartient pas à la ville de Nice. Le casino est situé dans un complexe immobilier comprenant un hôtel Méridien et un hôtel Mercure. Les locaux du casino appartiennent à la société Bail investissement qui les loue à la société SNEB pour 18 ans. Par l'effet du contrat la SNEB deviendra propriétaire des locaux en 2004. Actuellement le loyer est de

8 MF par an. Par ailleurs, la SNEB loue des locaux administratifs et à usage commercial dans le même immeuble pour un montant de 450 000 F/an.

Le terrain municipal sur lequel a été édifié cet immeuble a fait l'objet d'un bail emphytéotique d'une durée de 99 ans, passé à l'origine entre la ville de Nice et la société immobilière et commerciale Nice côte d'Azur. Le point de départ du bail était fixé au 1er février 1967.

## 7.2 Les obligations de l'exploitant du casino

La société niçoise d'exploitation balnéaire a obtenu par convention du 3 octobre 1992, le renouvellement de la concession d'exploitation du casino pour une période de 12 années allant du 1er janvier 1993 au 31 décembre 2005. Selon le cahier des charges, les jeux pratiqués au casino Ruhl relèvent des jeux traditionnels de contrepartie et de l'exploitation de 340 machines à sous. Les arrêtés préfectoraux d'autorisation d'exploitation des jeux sont intervenus respectivement les 30 décembre 1992 et 10 février 1998.

L'article 4 de la convention d'exploitation définit le prélèvement communal comme suit : la société preneuse verse à la commune le prélèvement du produit brut des jeux diminués du montant de l'abattement légal. Selon le calcul suivant 5 % jusqu'à 34 375 000 F, 10 % de 34 375 000 F à 48 125 000 F, 15 % au-delà de 48 125 000 F.

L'article 7 impose la prise en charge par le casinotier d'une activité artistique continue, variée et de première qualité". Il est prévu, que la société organise des représentations de music-hall, des revues, des tours de chants et diverses attractions.

En outre, la société organise chaque année un grand gala au profit des œuvres de bienfaisance de Nice, elle prend en charge, à l'occasion des fêtes de fin d'année, un repas pour 500 personnes âgées désignées par le CCAS de la ville de Nice.

Enfin, la société verse annuellement à la caisse du receveur municipal de Nice pour le compte de la caisse des écoles la somme de 20 000 F, et contribue, pour un montant de 1 500 000 F, aux activités sportives et culturelles de la ville qui détermine l'affectation de cette somme.

## 7.3 Les contrôles de la ville

La chambre a relevé que la ville ne mettait pas en application jusqu'à une date récente les dispositions de l'article 2 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 qui prévoit la production, par le délégataire de service public, avant le 1er juin de chaque année, d'un rapport à l'autorité délégante. Ce rapport doit comporter notamment "les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service". Il est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Ces dispositions, ont été reprises par l'article L.1411.3 du code général des

collectivités territoriales. Ce n'est qu'à compter de 1998-1999 que le rapport du délégataire a été produit à la ville.

Dans sa réponse, la ville de Nice a indiqué à la chambre que le conseil municipal sera saisi du rapport du délégataire pour l'année 1998-1999 à l'occasion du conseil municipal de décembre 2000 et avant le mois de juin 2001 pour ce qui concerne l'exercice 1999-2000.

Par ailleurs, la chambre rappelle qu'en vertu de l'article L.1411-13 du code général des collectivités territoriales les documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués remis à la commune sont mis à la disposition du public sur place à la mairie.

Voir Tableau

Le Président,

Pour le Président empêché,  
Le Président de section-doyen  
Présidant la séance,

Alain Fichon

Christian Besombes