

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Le, 4 décembre 2000

Référence à rappeler : 3323 Greffe/BA/ n°

Lettre recommandée avec AR n°

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

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 9 novembre 2000, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

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

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

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

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur Maurice Delauney

Maire Hôtel de ville

06406 CANNES CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

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

Exercices 1989 à 1998

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de Cannes à partir de l'année 1989 qui a été attribué à Mme Tessaro et M. Heuga, conseillers. Le président de la Chambre en a informé M. Maurice Delauney, maire.

L'entretien de fin d'instruction a eu lieu le 4 octobre 1999 entre M. Delauney, ordonnateur en fonctions depuis le 7 février 1999, et les rapporteurs. M. Michel Mouillot, maire de Cannes jusqu'au 7 février 1997 a refusé l'entretien, par lettre du 24 septembre 1999.

Dans sa séance du 13 janvier 2000, la Chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des dispositions de l'article R.241-12 du code des juridictions financières, ces observations ont été transmises dans leur intégralité aux ordonnateurs concernés et, pour la partie les concernant aux personnes mises en cause. La réponse de M. Delauney a été enregistrée le 28 juin 2000 au greffe de la juridiction. M. Delauney, et la société Decaux ont demandé à être entendus par la Chambre, laquelle a fait droit à leur demande le 24 octobre 2000.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, a délibéré et adopté, le 9 novembre 2000 ses observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, MM. Besombes, Fabre, Giannini, présidents de section, Mme Girard, MM. Kovarcik, Heuga, Bellin, conseillers et Mme Tessaro, conseiller-rapporteur.

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

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

Ville de tourisme et de congrès mondialement connue, Cannes doit à une situation géographique privilégiée, un développement économique et démographique continu depuis cent cinquante ans. Un secteur tertiaire très important et créateur d'emplois lui assure un rythme de croissance soutenu, malgré le léger fléchissement de sa population permanente, constaté lors du dernier recensement de l'INSEE. Le nombre de ses résidences secondaires (20 047) et une fréquentation touristique soutenue pendant presque toute l'année, justifient son surclassement démographique dans la catégorie des communes touristiques de 80 000 à 150 000 habitants.

Le contrôle de la chambre a plus particulièrement porté sur la situation financière, l'organisation et le fonctionnement des services communaux, la gestion du personnel, la passation des marchés et de certaines délégations de services publics. Elle a aussi examiné le secteur des relations

publiques, de la communication et de l'animation touristique qui occupent dans le budget de la ville une importance particulière. Enfin elle a procédé au contrôle de deux sociétés d'économie mixte de la ville, la SEMEC et la SEMCAS, qui font l'objet chacune d'une lettre d'observations.

I-ANALYSE FINANCIERE

La chambre a procédé à un examen des finances de la ville sur une longue période (1989-1998), où la mise en place de la nouvelle nomenclature comptable M14, en 1997, a conduit à un changement de méthode dans la présentation des résultats comptables et a nécessité des retraitements pour pouvoir comparer les données extraites des comptes administratifs et des comptes de gestion sur des bases identiques. L'exercice doit aussi tenir compte du profil économique très particulier de la ville de Cannes et de l'importance des masses budgétaires annuelles qui se situent au double de la moyenne nationale des villes de la même catégorie démographique.

S'il a été possible d'indiquer des données chiffrées en francs courants par habitant et d'établir des comparaisons avec des moyennes de référence, l'analyse a dû être menée avec prudence, en raison de l'atypisme de la ville.

La chambre a retenu pour base de référence de ses ratios, la population INSEE issue du recensement de la population 1990 (69 363). Il lui est apparu qu'au cas d'espèce, la population retenue par le ministère de l'Intérieur pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement qui extrapole pour le calcul de cette dotation en créditant la commune d'un habitant supplémentaire par résidence secondaire (soit une population de 89 410 habitants), n'était pas plus pertinente et ne reflétait pas non plus l'importante fréquentation de la ville de Cannes par les congressistes et les touristes, qui en pleine saison dépasse en effet 120 000 habitants.

Sans méconnaître la perfectibilité du dénominateur " population ", la chambre a comparé les données chiffrées établies en référence à la population INSEE, aux ratios budgétaires et comptables les communes touristiques pour la période sous revue établies selon les mêmes critères. En tout état de cause, quel que soit le ratio de population retenu, il ne saurait biaiser l'analyse en terme de flux.

1-1-Evolution des masses budgétaires.

De 1989 à 1998 le budget de la commune, fonctionnement et investissement confondus, a progressé, passant de 1 156, 2 MF. à 1 714,9 M.F., soit une augmentation totale de 48 %, à pondérer toutefois par une inflation sur cette période de 20,7 %. L'examen plus précis des comptes montre que, si les recettes de fonctionnement n'ont pas connu une progression constante, le taux de progression moyen annuel de 5,6 % pendant cette décennie, a été supérieur à l'évolution des prix à la consommation, conduisant en 1998, à une recette réelle par habitant (population permanente) de 17 772 F, soit double de la moyenne nationale de la strate en 1997 : 8

495 F/habitant.

Voir Tableau

Tableau 1

Cannes	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
RRF/Hab	11617	12.493	13.356	13347	14.020	14.836	17.232	16.680	18.330	17.772

1-2-Les dépenses de fonctionnement.

L'importance de la fréquentation touristique de la ville, pratiquement toute l'année, implique un niveau de services adaptés aux circonstances et induit des dépenses de fonctionnement difficilement comparables à celles des autres villes de moins de 100 000 habitants. Sur la période examinée, les dépenses de fonctionnement ont connu une évolution irrégulière selon les exercices, particulièrement marquée de 1992 à 1996, et au total plus importante que celle des recettes de même nature, avec un taux de progression moyen annuel de 6,1 %.

Voir Tableau

Tableau 2

Cannes	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépenses en KF	716.287	735.650	796.810	841.293	943.925	941.126	994.567	1.065.210	1.058.196	1.064.716
Recettes en KF	809.264	870.279	930.397	929.758	962.794	1.018.841	1.183.340	1.145.466	1.258.752	1.220.861
SOLDE en KF	92.977	134.629	133.587	88.465	18.869	77.715	188.773	80.256	200.556	156.145*
Dépenses en F/ Habitant	10.282	10.560	11.438	12.077	13.550	13.510	14.277	15.291	15.190	15.888

Cannes a consacré en 1998, 445,58 MF, soit 6 423 F/habitant à la rémunération du personnel communal charges sociales comprises. En pourcentage, ces charges (41,9 % des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal) se situent à un niveau inférieur au ratio moyen constaté dans les communes de la même strate démographique (44,9 %), mais deux facteurs doivent nuancer cette impression favorable. D'une part, les masses budgétaires en jeu sont tellement supérieures à celles de la moyenne nationale des communes de moins de 100 000 habitants que la comparaison perd beaucoup de son intérêt et, d'autre part, ce poste de dépenses du budget principal n'enregistre que les charges directes de personnel, alors que la ville de Cannes a choisi de déléguer un grand nombre d'activités d'intérêt général et d'associer à l'action des services municipaux des organismes publics ou privés, notamment dans les secteurs de l'action culturelle, sportive, éducative, sociale et des loisirs, auxquels elle alloue, outre des avantages en nature non quantifiés, des subventions destinées majoritairement à la rémunération de personnel.

L'évaluation des charges réelles de personnel nécessiterait donc une consolidation des dépenses figurant à ce titre dans le budget principal de la commune avec celles de ses principaux partenaires subventionnés, ce que la chambre n'a pas réalisé dans le cadre de son contrôle. Pour le maire, l'augmentation de ce poste de dépenses est inévitablement liée à la politique sociale de Cannes et résulte à la fois de choix politiques des municipalités successives et de l'atypisme de la ville. La chambre n'entend nullement critiquer l'opportunité de tels choix ; son constat est purement financier. Elle observe qu'en l'absence d'une étude consolidée des charges réelles de personnel, le conseil municipal n'est pas en mesure d'évaluer le coût réel d'une gestion externalisée des services et donc de confirmer ou d'infléchir les choix antérieurs.

1-2-2-Les dépenses de transfert.

Les dépenses de transfert (subventions et participations diverses) atteignaient en 1991, 27,6 % des dépenses réelles de fonctionnement alors qu'elles se situent autour de 10 % dans la moyenne des communes. Elles ont connu dès l'année suivante une diminution en proportion, en raison d'une imputation des participations versées à la société d'économie mixte pour les événements cannois (SEMEC) à un autre chapitre budgétaire, mais stagnent encore à un niveau élevé (environ 13 % en moyenne annuelle).

Les principaux bénéficiaires des subventions et participations versées par la commune, sont la caisse des écoles, le centre communal d'action sociale (CCAS), et à travers lui son mandataire, la société d'économie mixte Cannes Action sociale (SEMCAS), la société d'économie mixte pour les événements cannois (SEMEC), et de nombreuses associations dans lesquelles la ville est fortement représentée telles que le " Comité des Sports ", l'"Office municipal de la culture et de la communication " (OMMAC), " Cannes Jeunesse " ou l'"Orchestre régional Cannes Provence Côte d'Azur ".

1-2-3-Les charges financières.

Les charges financières encore lourdes (66,3 MF en 1998) ont diminué de façon significative sur la période étudiée. Leur pourcentage dans les dépenses de fonctionnement de la ville est passé de 17,42 % en 1989, à 6,21 % en 1998, et 6,09 % en 1999, sous l'effet conjugué de l'augmentation des masses budgétaires, de renégociations des emprunts contractés à des taux élevés et d'une politique dynamique de gestion de la dette. Elles n'ont donc pas eu d'effet dans les variations à la baisse du solde de la section de fonctionnement constatées sur certains exercices, mais leur rigidité pèse encore sur les marges possibles en choix de gestion.

1-3-Les recettes de fonctionnement et la fiscalité.

Plus de 70 % des ressources de fonctionnement sont d'origine fiscale. Avec un produit fiscal de 582,9 MF en 1998, les contributions directes assurent 48,6 % de ces ressources et les impôts indirects participent à hauteur de 21,2 %, à égalité avec les dotations, les contributions et transferts de l'Etat. Les prélèvements sur les produits bruts des jeux dans les casinos malgré une baisse due à la fermeture du casino Riviera, assurent à la commune une recette moyenne annuelle d'au moins 62 MF.

Produit des contributions directes :

Voir Tableau

Tableau 3

En KF	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
TH	145.125	148.953	155.513	158.429	164.496	179.058	187.632	192.861	194.044	197.235
TFB	74.816	76.963	80.334	91.451	96.223	106.189	112.596	143.917	153.209	159.423
TFNB	581	615	723	725	517	490	494	530	534	490
TP	126.442	139.416	154.494	184.289	189.426	203.637	220.737	220.822	223.190	225.818
TOTAL	346.964	365.947	391.064	434.894	450.662	489.374	521.459	558.130	570.977	582.966

L'augmentation de 59,3 % depuis 1990 du rendement fiscal traduit une évolution favorable du potentiel fiscal et principalement des bases d'imposition de la taxe sur le foncier bâti et de la taxe professionnelle, mais ce n'est cependant pas la seule cause de cette progression.

La progression des recettes de la fiscalité directe trouve aussi son origine dans une pression fiscale accrue par les augmentations successives des taux d'imposition votés jusqu'en 1997. Ainsi, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (article L.2334-4 du code général des collectivités territoriales) qui mesure globalement la pression fiscale dans la commune en faisant le rapport entre le produit des contributions directes de l'exercice et le potentiel fiscal de la commune, c'est à dire, le produit qui aurait été encaissé en appliquant aux mêmes bases d'imposition le taux moyen national de chacune de ces taxes, est passé de 1,28 en 1989 à 1,39 en 1998 sous l'effet des augmentations successives des taux d'imposition, et place la ville, pourtant fiscalement riche, à un niveau de pression fiscale supérieur à la moyenne. La chambre a noté une stabilisation des taux depuis 1998 ; toutefois en raison de la pression résultant des décisions antérieures, cette fiscalité pèse encore lourdement sur les contribuables locaux.

La part des produits de gestion courante (produit des services, revenus du patrimoine, d'activités marchandes, loyers...), dans les ressources ordinaires paraît faible au regard de la richesse du patrimoine communal (4,1 % des recettes de fonctionnement en 1998) et présente des variations inexpliquées d'un exercice à l'autre (produits des crèches, des cantines, des haltes garderies), justifiant un renforcement des contrôles internes et un effort d'optimisation du rendement de ces ressources.

1-4-Evolution de la marge de manœuvre.

Le taux de l'épargne brute qui reflète la capacité d'une collectivité à rembourser la dette sans recourir à des recettes exceptionnelles et à autofinancer ses investissements, est passé de 15,4 % en 1990 à 9,3 % en 1998, après retraitement des comptes en application de l'instruction M14. (notamment, prise en compte des provisions constituées par la ville pour honorer les engagements accordés à la SEMCAD). L'épargne brute connaît des variations annuelles importantes: 309,9 MF en 1997, 156,1 MF en 1998, et 308,9 MF en 1999 selon les indications données par les services de l'ordonnateur. Malgré des variations annuelles importantes, le taux d'épargne brute est resté loin du seuil d'alerte (5 %) à partir duquel la solvabilité d'une commune est jugée préoccupante. Sa diminution reste cependant un indice qu'il convient de surveiller, d'autant plus que la marge de manœuvre en matière fiscale est réduite.

1-5-L'investissement.

L'effort d'investissement de Cannes a connu au cours des dix dernières années des variations importantes. Soutenu jusqu'en 1995, il s'est ralenti sur les deux exercices suivants mais a repris en 1998 et s'est poursuivi en 1999. En 1998, la ville a consacré à l'investissement 218,5 MF, dont 108,6 MF en remboursement du capital des emprunts. Exprimé en dépenses brutes par habitant (1 585 F) l'effort d'équipement de la commune, sans être exceptionnel se situe à présent au-dessus la moyenne de la strate (1 360 F). En 1999, le niveau d'investissement a encore augmenté mais ce constat doit être nuancé car il inclut le rachat des terrains et immeubles de la SEMCAD (114 MF), en raison de la résiliation anticipée du contrat de concession.

1-6-L'endettement.

L'encours de la dette (1 136,3 MF en 1989), n'a pas été sensiblement réduit en valeur relative: il est encore de 1 099,9 MF en 1998, générant le remboursement d'une annuité d'emprunt de 174,96 MF soit une dépense de 2 522 F par habitant. Rapportée à la population municipale, la dette par habitant s'élève à 15.845 F(1) Bien que supérieure à la moyenne nationale, la dette par habitant n'atteint pas un niveau alarmant, en raison du niveau exceptionnel des produits de fonctionnement.

Cannes a accordé sa garantie aux emprunts contractés par des organismes tiers. En 1998,

l'encours de la dette garantie s'élevait 823,18 MF, dont 792,5 MF au titre du logement social. La ville ne s'est pas toujours bien couverte contre les risques de mise en jeu de la garantie accordée aux organismes de droit privé, notamment par la prise de sûretés sur les biens des bénéficiaires. Elle devrait y veiller à l'avenir.

1-7-Une capacité de désendettement conservée.

La capacité de désendettement de la ville (autofinancement brut rapporté à l'encours de la dette) qui exprime le nombre d'années que la commune mettrait à rembourser la totalité de sa dette en supposant qu'elle y consacre toute son épargne brute. Elle, reste, avec 9,1 ans pour une durée moyenne des emprunts de quinze ans en 1998, à un niveau acceptable, puisqu'elle n'a pas atteint la zone d'alerte au-delà de 15 ans qui traduit une dégradation sévère de la santé financière. Il paraît cependant prudent de ne pas dépasser le seuil actuellement atteint.

En conclusion, la situation financière de la ville de Cannes est convenable. L'effort de redressement entrepris doit cependant être encore poursuivi par une maîtrise accrue de ses dépenses courantes, un encadrement rigoureux et contrôlé des aides apportées aux organismes périphériques qui concourent à l'action communale, et la poursuite de l'allègement de la dette. Ce n'est qu'à ce prix qu'elle parviendra à rétablir une marge de manœuvre lui permettant d'envisager une politique d'investissement volontariste sans s'endetter de façon excessive, aidée en cela par une conjoncture économique et touristique très favorable.

II-L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE GENERALE.

La ville a délégué un grand nombre de compétences et d'activités à des organismes publics ou privés auxquels elle participe, soit par son adhésion à des structures de coopération intercommunale, soit plus généralement par des concours financiers et en nature qu'elle accorde à des associations ou à des sociétés d'économie mixte.

2-1-L'adhésion à de multiples syndicats intercommunaux dont les compétences sont imbriquées.

Cannes n'appartient à aucun groupement intercommunal à fiscalité propre mais adhère à treize syndicats intercommunaux ou syndicat mixtes regroupant des communes voisines pour la mise en œuvre d'objectifs communs. Ces adhésions emportent transferts de compétences dans des domaines qui se chevauchent.

Ses partenaires sont : le syndicat intercommunal pour la valorisation des déchets du secteur Cannes Grasse (SIVADES), le syndicat intercommunal pour l'amélioration des matériaux inertes (SIEMI), du syndicat intercommunal des communes alimentées par les canaux de la Siagne et du Loup (SICASIL), du syndicat intercommunal de protection contre les inondations de la Frayère et de la Roquebilière (SIPIFR), du syndicat intercommunal pour l'organisation et l'exploitation du service des transports publics dans les communes de Cannes et du Cannet (SITP), du syndicat

intercommunal à vocation multiple Esterel-Bréguières-Croix des Gardes ((SIVOM), du syndicat intercommunal de la Siagne et de ses affluents (SISA), du syndicat intercommunal pour la protection du littoral Ouest contre la pollution (SIPLOP), du syndicat intercommunal d'étude et de programmation Cannes-Grasse-Antibes (SIEP), du syndicat intercommunal d'aménagement et d'amélioration téléradiophonique de la région Cannes-Antibes (SIATR), du syndicat de gestion d'une fourrière intercommunale (SGFI), du syndicat intercommunal de défense contre les inondations de la Siagne (SIDS) et du syndicat mixte pour l'étude du barrage Var-Esteron.

Le regroupement de ces structures serait une démarche de bonne gestion et d'économie des moyens. Son optimisation demande cependant que les compétences déléguées et leur financement soient clairement identifiés et les actions respectives coordonnées. L'émiettement des compétences communales et leur transfert à des groupements multiples aux compétences étroites et imprécises paralysent au contraire l'action commune et s'avèrent en définitive plus coûteux pour la commune, dont la participation aux charges intercommunales est une dépense obligatoire.

La ville a, d'ailleurs, indiqué qu'elle envisageait de participer à la création d'une structure intercommunale à fiscalité propre, de type communauté d'agglomération, ce qui devrait à terme la conduire à se retirer d'un certain nombre de syndicats, dès lors appelés eux-mêmes à disparaître.

2-2-Un secteur associatif important et peu contrôlé.

La chambre a constaté que la ville de Cannes a choisi d'associer à la gestion de certaines activités d'intérêt général local, un secteur associatif diversifié, encouragé et soutenu financièrement.

Le recours fréquent à des associations ou à des sociétés d'économie mixtes ne constitue pas en soi une irrégularité, mais il ne se justifie économiquement que lorsque la gestion directe est plus onéreuse pour les finances communales. Il demeure en outre assorti de limites juridiques et impose à la commune de mettre en oeuvre des moyens de suivi et de contrôle que la ville a parfois négligé d'organiser.

2-2-1-Des contrôles insuffisants sur les associations subventionnées.

Les municipalités successives ont encouragé la création d'associations dénommées " offices " (de la culture et de la communication, des sports, de la jeunesse, du 3eme âge,...) dans lesquelles les élus locaux et fonctionnaires territoriaux avaient une représentation importante. Certaines de ces associations se sont vu confier des missions d'intérêt général ou des délégations de service public et ont bénéficié de mise à disposition gratuite de personnel, de locaux et de matériel dans un cadre juridique flou, voire inexistant.

La souplesse de gestion invoquée pour y recourir, ne dispensait pas la commune d'un contrôle sur

le fonctionnement régulier de l'organisme bénéficiaire sur l'utilisation des crédits alloués, et la qualité de la prestation fournie.

Pendant de longues années, Cannes a manqué à cette obligation. En 1995, un audit effectué par un cabinet juridique sur les dossiers détenus par les services communaux pour les 28 associations recevant annuellement une subvention communale égale ou supérieure à 500.000 F a relevé des insuffisances graves: absence de statuts signés, de justificatifs de déclaration de l'association au Journal officiel, des informations nécessaires au contrôle préalable au mandatement de la subvention, documents financiers et comptables insuffisants pour apprécier la situation financière de l'organisme, et ne rendant pas clairement compte de l'emploi des fonds publics alloués.

Cette analyse critique n'a pas suscité l'effort de vigilance qu'auraient dû imposer les sommes en jeu. Ce n'est que récemment que la ville a contractualisé ses relations avec ces organismes par la signature de 38 conventions, procédure que l'ordonnateur s'est engagé à étendre à toutes les associations recevant de la ville de Cannes une subvention annuelle de 300.000 F ou plus. Cette première étape devra être complétée par l'inventaire des biens et matériels mis à disposition, une évaluation des avantages en nature accordés, et le contrôle des budgets, comptes et résultats d'activité que ces organismes ont l'obligation de transmettre, en application de l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales, à toutes les autorités publiques qui leur ont mandaté des subventions.

2-2-2-La redistribution par certains " Offices Municipaux " d'une partie des subventions allouées.

L'article 15 de la loi du 2 mai 1938 relatif au budget "interdit à toute association, société ou collectivité ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, sociétés, collectivités privées ou ouvres, sauf autorisation formelle du ministre visée par le contrôleur des dépenses engagées."

Cette interdiction légale vise les seules subventions de l'Etat. S'agissant de subventions accordées par une collectivité territoriale, si aucun texte n'interdit formellement le recours à cette pratique, le principe du respect de l'affectation des subventions, posé par l'article 15 de l'ordonnance du 23 septembre 1958, toujours en vigueur, l'insère dans d'étroites limites. Une association ne saurait elle-même répartir des subventions publiques à la place du conseil municipal. La faculté de sous-subventionnement est possible mais s'inscrit dans le cadre d'une convention suffisamment précise pour permettre à la collectivité publique d'assurer le suivi de la compétence dans laquelle ces subventions interviennent.

La chambre a relevé que certaines associations ont, en dehors de toute convention, procédé à une redistribution des subventions communales encaissées, et ont qualifié ces reversements dans leur comptabilité de " frais d'animation, ou de prestations ", alors que les mêmes sommes apparaissaient en recettes, dans la comptabilité des bénéficiaires, à la rubrique " subventions ".

Selon le maire, ces pratiques font désormais l'objet d'une surveillance stricte par les services communaux.

2-2-3-L'insuffisance des contrôles internes n'a pas permis de déceler le fonctionnement défectueux de certaines associations.

A l'occasion du contrôle, la chambre a relevé qu'une association intervenant dans le domaine culturel n'avait pas procédé à la déclaration des modifications statutaires décidées par l'assemblée générale extraordinaire de 1984, portant notamment sur la modification du nom de l'association, la composition du conseil d'administration et sa présidence de droit. En l'absence de cette formalité substantielle, les actes juridiques et financiers signés postérieurement à cette décision, par une autorité autre que le président désigné par les statuts publiés étaient fragiles et non opposables aux tiers.

La régularisation administrative de ces décisions a été obtenue au cours du contrôle de la chambre. Les anomalies relevées dénotent cependant l'absence totale de contrôle sur le fonctionnement d'une association dont le budget annuel moyen est supérieur à 20 MF et dont les recettes sont constituées pour 87 % par des subventions publiques.

Bien que représentée au conseil d'administration d'une association à objet social à laquelle elle avait versé depuis sa création 8 MF de subventions, la ville n'a pas exercé des contrôles suffisants pour lui permettre de déceler à temps la détérioration de la situation financière. La situation étant irrémédiablement compromise, l'organisme a été mis en liquidation judiciaire en 1998. La chambre a relevé que, malgré une situation financière gravement dégradée, la directrice de cet organisme a continué de percevoir un salaire mensuel substantiel.

2-3-Le partenariat avec des sociétés d'économie mixte locales.

Les risques inhérents à une implication très forte des élus locaux dans les organes de décision d'associations subventionnées ont été mesurés dès 1989. Aussi le conseil municipal a décidé, "afin de ne pas être déclarés gestionnaires de fait par la Chambre régionale des comptes", de dissoudre les "offices municipaux" et de transférer leurs activités à des sociétés d'économie mixtes locales, lesquelles offriraient, en principe, plus de garantie de bonne gestion, en raison de la certification de leurs comptes par un commissaire aux comptes et de la transmission des principaux actes au contrôle de légalité.

Très rapidement trois sociétés d'économie mixte ont été créées, ayant pour objet la promotion et l'organisation d'activités touristiques et culturelles et la gestion du Palais des Festivals (SEMEC), la coordination de l'action sociale (SEMCAS), l'aménagement et le développement (SEMCAD).

La création de ces sociétés n'a pas pour autant provoqué la disparition de tous les "offices", malgré les transferts d'activité opérés. Il serait de bonne gestion de procéder à un toilettage des

structures dans lesquelles les élus et fonctionnaires territoriaux conservent une forte représentation dans les organes de direction, et de procéder aux démarches administratives de dissolution, s'il y a lieu.

III- LA GESTION DU PERSONNEL COMMUNAL

La chambre a remarqué que l'absence de définition d'une politique claire d'emploi des ressources humaines avait conduit à des errements qui pèsent encore lourdement dans les charges communales.

3-1-Une autorisation permanente de recrutement.

Selon les annexes au budget, l'effectif du personnel communal s'élevait, au 1er janvier 1999 à 2 517 agents (hors CES et CEC) pour 3 732 emplois budgétaires créés. L'importance de l'écart entre effectif budgétaire et effectif réel est l'indice d'un suivi insuffisant dans la création ou la transformation d'emplois budgétaires, de leur adaptation à l'évolution du périmètre d'intervention des services communaux, et des carrières des agents. Le maintien d'un tel écart a constitué en réalité, pour l'ordonnateur une autorisation permanente de recrutement, lui permettant, le cas échéant, de s'affranchir des règles propres à la fonction publique territoriale.

Ainsi de nombreux agents contractuels ont pu être recrutés et rémunérés à des niveaux très supérieurs à ceux auxquels peuvent prétendre des fonctionnaires territoriaux, pour exercer des fonctions ne présentant aucune spécificité ou qualification particulière.

3-2-Le sous-encadrement réel de certains services malgré le nombre important d'agents de catégorie A.

En 1998, l'administration communale comprenait 218 agents de niveau catégorie A. Ce chiffre, rapproché de l'effectif réel du personnel fait ressortir un taux d'encadrement théorique global de 9 %, qui est à corriger de deux particularités : d'une part, moins de 50 % de ces agents étaient des fonctionnaires territoriaux et, d'autre part, un grand nombre de ces cadres n'exerçaient pas des fonctions d'encadrement du personnel d'exécution, ce qui devrait conduire à ne pas les retenir pour évaluer le taux réel d'encadrement des services communaux.

Rentrent dans les deux catégories: les professeurs de l'école de musique et du centre de formation des apprentis, les médecins et psychologues scolaires, sportifs, et du secteur social, les chargés du protocole, des relations publiques et de la communication. Après correction, le taux d'encadrement réel ressort à 2,8 %. Ce taux paraît faible pour les services administratifs et financiers de Cannes qui gèrent un budget de 1,7 milliard de francs et plus de 2 500 personnes.

Un encadrement plus important dans ces services serait sans doute de nature à améliorer le suivi des associations subventionnées et des délégations de service public dont les insuffisances ont

été relevées. La chambre a pris acte du renforcement récent de l'encadrement dans certains services administratifs.

3-3-La contractualisation de certains emplois supérieurs.

L'article 3 de la loi du 13 juillet 1983, a posé le principe général selon lequel, sauf dérogation législative, les emplois permanents dans les collectivités territoriales et dans leurs services publics administratifs sont occupés par des fonctionnaires.

Aussi les dérogations à cette règle doivent-elles être justifiées par la nature des fonctions ou les besoins du service. La jurisprudence a précisé que par nature des fonctions il faut entendre un emploi nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées qui ne peuvent normalement être assurées par un corps de fonctionnaires. Quant à la notion de " besoins du service " , elle implique un besoin de recrutement qui, pour des raisons tenant à l'impossibilité d'attendre, ne peut être satisfait par les voies normales de recrutement, faute de candidats.

La ville de Cannes a longtemps négligé de respecter les conditions de fond et de forme imposées par la loi.

3-3-1- Le recrutement de nombreux contractuels a été facilité par l'imprécision des délibérations créant les emplois budgétaires.

Jusqu'à une date récente, les délibérations créant les emplois budgétaires ne comportaient généralement ni la nature précise des fonctions, ni le niveau de qualification (diplômes), et de rémunération de l'emploi créé. Ces lacunes ont permis à l'ordonnateur de recruter sans procéder à la publication des créations ou des vacances des postes les collaborateurs de son choix, souvent pour occuper des fonctions temporaires de remplacement d'un agent titulaire absent (mais déjà avec un contrat d'un an), puis, par des avenants successifs de modifier substantiellement le contrat initial quant à la durée, les fonctions et la rémunération.

Certains contractuels de catégorie A font ainsi carrière dans les services communaux. Un agent administratif recruté temporairement en 1991 pour le service des cimetières, est aujourd'hui directeur contractuel des affaires funéraires, un attaché contractuel recruté en 1991 pour un an, est devenu directeur des affaires juridiques, deux rédacteurs recrutés pour un an, en 1991 et 1992, sont devenus assistants de direction contractuels. Ces exemples ne sont pas exhaustifs.

Les emplois cités ne présentent aucune spécificité. Le recrutement d'agents n'appartenant pas à la fonction publique territoriale pour occuper des emplois permanents n'était donc justifié ni par la nature des fonctions, ni par les besoins du service et aucune preuve n'a été apportée de l'urgence de pourvoir le poste et de l'impossibilité d'y satisfaire par les voies normales de recrutement.

3-3-2 Les entorses à la réglementation et l'organisation des carrières de contractuels.

Il appartient à la commune, préalablement au recrutement d'un contractuel pour occuper un emploi permanent, d'apporter la preuve qu'elle a cherché à pourvoir ce poste par la voie normale, c'est à dire par un agent pouvant être titularisé ou déjà titulaire de la fonction publique territoriale. Seuls les emplois saisonniers ou occasionnels échappent à cette règle. Cette preuve est apportée par la publicité que l'autorité territoriale est tenue d'adresser au centre de gestion de la fonction publique territoriale, à fin de publication. (Loi du 26 janvier 1984, art. 3).

Les contrôles effectués dans le cadre de l'examen de la gestion ont permis de constater que ces dispositions réglementaires n'étaient pas respectées. La ville de Cannes, n'a, par le passé, jamais procédé à une telle déclaration ; ses services estimaient qu'elle ne concernait que les emplois occupés par des fonctionnaires, jusqu'à ce qu'un arrêt du Conseil d'Etat vienne en 1997 préciser que les mesures de publicité s'imposaient préalablement à tous les recrutements.

Cette jurisprudence n'est pourtant qu'une confirmation de la jurisprudence antérieure faisant application de dispositions légales claires. Mais, même à supposer qu'une analyse juridique superficielle ait conduit aux errements relevés, elle ne suffit pas à expliquer la raison pour laquelle l'ordonnateur a accepté, le 1er février 1996, la démission d'un agent d'entretien titulaire (catégorie C), pour le recruter le même jour en qualité de directeur de la ville aux quartiers contractuel (catégorie A) avec une rémunération portée à plus du double de son traitement antérieur.

Ainsi, par l'imprécision des délibérations créant les emplois budgétaires, l'inadéquation constante des effectifs budgétaires et des effectifs réels, la confidentialité des créations et des vacances d'emplois, le renouvellement des contrats au-delà des périodes autorisées par les textes et leur modification par avenants successifs, certains contractuels ont bénéficié de l'organisation de carrières bien plus attractives que celles des fonctionnaires territoriaux remplissant les mêmes fonctions, sans avoir à justifier de leurs compétences par la production de diplômes ou de concours. Ces errements ont pu alimenter un clientélisme incompatible avec la neutralité qu'implique une saine gestion des services publics et des finances communales.

La chambre a pris acte des premières déclarations de vacances de postes effectuées et de l'engagement de l'ordonnateur de poursuivre dans la voie d'une régularisation des recrutements, qu'elle estime toutefois très tardive.

3-4-Les collaborateurs de cabinet.

La liberté laissée à l'autorité territoriale pour former son cabinet comporte deux limites. D'une part, le nombre de collaborateurs de cabinet est fixé en fonction de la population de la commune, d'autre part, les rémunérations versées à ces agents ne peuvent être supérieures à 90 % de la rémunération afférente à l'indice terminal de rémunération du fonctionnaire territorial titulaire du grade le plus élevé en fonction dans la collectivité (décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987). Le respect de ces dispositions est facilité par l'obligation de voter des crédits spécifiques permettant

d'individualiser les rémunérations des collaborateurs de cabinet dans les dépenses de personnel.

L'application de cette réglementation limite à quatre le nombre des emplois de cabinet à la mairie de Cannes. La chambre a constaté que par le passé, outre les quatre agents recrutés en cette en cette qualité, pendant de longues périodes l'ordonnateur a bénéficié de plusieurs " chargés de missions ", ou " d'attachés de cabinet " exerçant les mêmes fonctions. L'absence de spécialisation des crédits budgétaires jusqu'en 1996 a grandement facilité cet abus d'emploi.

La liberté reconnue à l'autorité territoriale quant à l'organisation de son cabinet et aux fonctions qui peuvent y être exercées, ne peut s'exercer que dans le cadre des limites précitées.

3-5-Des mises à disposition irrégulières.

La chambre a constaté que des agents communaux sont mis gratuitement à la disposition d'administrations et organismes divers, selon une procédure irrégulière. Ainsi 26 agents communaux exerçaient en 1998 leurs activités dans des administrations de l'Etat, qui ne figurent pourtant pas au nombre des organismes pour lesquels la mise à disposition de fonctionnaires territoriaux est autorisée. Sont concernés: le commissariat central de Cannes qui bénéficie du renfort de 16 policiers communaux dont 8 ayant le grade de brigadier chef, le service des impôts (9) et le ministère de la justice (1). Ces mises à disposition, non prévues par les textes, elles devraient au moins être fixées par une convention, placent le personnel dans une situation ambiguë. Elles contribuent au demeurant à laisser s'instaurer une municipalisation rampante des services régaliens.

En outre, 21 fonctionnaires territoriaux sont mis à la disposition d'établissements publics tels que: la caisse des écoles (9), les recettes postales (7), l'ANPE (1), le CCAS (1), et l'office public d'HLM (3), et 27 travaillent pour des associations subventionnées.

La chambre prend acte de la suppression des mises à disposition pour les recettes postales, l'ANPE et la justice, et de la signature de conventions avec la caisse des écoles, l'office public d'HLM et diverses associations. Elle invite la municipalité à poursuivre son action de régularisation.

3-6-Le nouveau régime indemnitaire et sa mise en oeuvre.

Le régime indemnitaire du personnel communal a été refondu par la loi du 28 novembre 1990 et son décret d'application du 6 septembre 1991, auquel sont annexés divers tableaux d'équivalence comportant les dispositions particulières aux principales filières de la fonction publique dans le respect du principe de parité avec la fonction publique de l'Etat. Ces textes abrogeaient les dispositions antérieures à dater du 7 mars 1992. Sa mise en oeuvre du régime indemnitaire issu du décret du 6 septembre 1991 nécessitait par voie de conséquence une remise à plat de l'ensemble des primes, les délibérations du conseil municipal prises avant cette date, fondées sur des textes

abrogés, bien qu'exécutoires étant désormais dépourvues de base légale..

Le conseil municipal, appelé à délibérer sur le régime indemnitaire de chaque filière de la fonction publique territoriale, au fur et à mesure de la publication des textes qui les régissent, n'a pas eu une vue d'ensemble du nouveau dispositif. L'absence de remise à plat du régime indemnitaire, a laissé subsister deux situations anormales.

La remise de 1 % sur le produit de la taxe de séjour.

L'octroi de cet avantage, alloué à 13 agents du service des " taxes et droits communaux ", repose sur une délibération du conseil municipal du 29 mai 1947 rétablissant un avantage suspendu depuis le 1er janvier 1943, au bénéfice d'agents ayant obligation de constituer un cautionnement dans l'hypothèse d'erreurs de caisse. Bien que les sommes versées aient été relativement modestes (de l'ordre de 500 F par agent et par trimestre), la délibération de 1947 était dépourvue de base légale et à ce titre irrégulière bien qu'exécutoire.

La chambre a pris acte du retrait de la délibération litigieuse par le conseil municipal, le 22 novembre 1999.

Une prime informatique versée à certains agents ne remplissant pas les conditions pour y prétendre.

Une prime informatique d'un montant mensuel compris entre 169 F et 3 787 F est versée à 215 agents communaux. Instituée au bénéfice d'un nombre restreint d'agents par une délibération du conseil municipal du 29 octobre 1973 se référant au décret du 23 juillet 1973, elle a été étendue à d'autres catégories d'employés par des délibérations des 5 juillet 1991 et 30 mars 1994.

Depuis la publication des textes instituant le nouveau régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux, le décret du 23 juillet 1973 ne peut plus servir de référence pour définir le droit des agents des collectivités territoriales à une prime informatique. Celle-ci ne peut plus être instituée qu'en s'appuyant sur le décret n° 71-343 du 29 avril 1971 (modifié par le décret du 11 août 1989), relatif aux fonctions et au régime indemnitaire des fonctionnaires de l'Etat et de ses établissements publics, affectés au traitement de l'information, en application du principe de parité des deux fonctions publiques.

Les dispositions réglementaires de ce décret n'ouvrent un droit à la prime que si deux conditions cumulatives sont réunies: la constatation d'une qualification informatique -ce qui implique la vérification de l'aptitude par un diplôme ou un examen professionnel- et l'affectation régulière de l'agent à un centre automatique de traitement de l'information. C'est à tort que la ville assimile le travail sur micro-ordinateur, fut-il en liaison avec un réseau informatique interne, à une véritable qualification informatique et à une affectation à un centre spécialisé de traitement informatique.

3-7-La rémunération d'heures supplémentaires dont la réalité est incertaine.

Depuis 1981 la durée hebdomadaire de travail du personnel communal est de 39 heures et, dans la majorité des services, les agents ont la possibilité d'utiliser un horaire personnalisé permettant de concilier le travail et la vie familiale. Cette facilité horaire n'a pourtant pas réduit l'absentéisme, premier objectif de gestion actuel de l'administration communale. Sans doute constitue-t-il une des causes de l'importance des heures supplémentaires payées qui alourdissent les charges de fonctionnement.

Les rémunérations pour heures supplémentaires ont connu une évolution ascendante, passant de 5,8 MF en 1989 à 8,6 MF en 1993, puis ont amorcé une diminution lente pour atteindre en 1998, 5,6 MF. Le service de la police municipale est le plus gros consommateur, suivi par les services techniques. Le rapprochement des états de présence et des tableaux d'heures supplémentaires certifiées par les supérieurs hiérarchiques a révélé de nombreuses d'erreurs, ce qui jette un doute sur l'effectivité d'un certain nombre d'heures payées aux agents et sur le contrôle réel du service fait par les supérieurs hiérarchiques avant certification.

3-8- Un service en expansion continue : la police municipale.

Créé en 1966 avec 3 agents, le service en comptait 48 en 1981, 89 en 1989, et 288 en décembre 1997, soit un agent pour 240 habitants. Police de proximité chargée dans les limites territoriales de la commune de la prévention des troubles à la sécurité, à la sûreté et à la salubrité publique, la police municipale de Cannes comprend 177 agents appartenant à la filière " police municipale ", aidés par des surveillants du stationnement payant et non payant, des surveillants de sortie des écoles et des gardiens de squares, relevant des filières administratives et techniques de la fonction publique territoriale. En raison de la lourdeur de ce service, il a été divisé en deux sections: la police municipale proprement dite et la police des plages et du plan d'eau. L'agent responsable de chaque section bénéficie d'un emploi spécifique créé antérieurement à la publication du statut particulier des polices municipales, et du grade de directeur territorial.

3-8-1-Des équipements disproportionnés et de prestige.

La police municipale cannoise est armée (155 revolvers Manurhin type 357 Magnum). Dans le cadre de l'article 8 de la loi du 15 avril 1999 les conditions de cet armement sont modifiées et subordonnées à une autorisation préfectorale nominative. Les conditions actuelles de l'armement des policiers municipaux devront être revues dans le respect des nouvelles dispositions législatives et réglementaires.

Le service est également doté d'un matériel roulant important, entretenu par les services techniques de la ville, comprenant notamment deux Laguna, deux Renault 21, et 22 motocyclettes BMW 750 cm³. Ce type de matériel très performant, mais coûteux, paraît plus adapté aux interventions rapides et exceptionnelles sur de longues distances, qu'à l'îlotage et aux missions de

sécurisation à l'intérieur de limites géographiques peu étendues que sont les missions essentielles, sinon exclusive, de la police municipale cannoise.

3-8-2-L'attribution systématique d'heures supplémentaires et l'absence de contrôle réel du service fait.

Le service de la police municipale a mis en place une organisation du travail spécifique, qui n'a pas fait l'objet d'une délibération du conseil municipal. Les agents affectés dans les 17 postes de police de la commune effectuent leur service en quatre vacations journalières de 9 heures de travail suivies de deux jours de repos consécutifs. La durée hebdomadaire du travail est ainsi portée systématiquement à 45 heures et génère pour chaque agent le paiement d'heures supplémentaires, pour un montant moyen de 1 300 F par mois, soit une dépense budgétaire annuelle de 2 MF.

Selon le directeur du service, il est impossible de compenser, même partiellement, les heures supplémentaires générées par ce cycle de travail par des récupérations, ce qui permettrait d'alléger la masse salariale. Cependant il n'a pu être produit à la chambre aucune étude objective d'organisation permettant d'étayer cette affirmation. Les conclusions d'un rapport d'audit de 1997 sur le fonctionnement du service indiquent même que : "si ces amplitudes horaires couvrent bien les transmissions entre équipes, il n'a pas été démontré qu'elles correspondaient réellement aux besoins de la population". Une étude d'organisation du service pour répondre à meilleur coût aux besoins réels de la population cannoise paraît plus que jamais utile, et permettrait d'intégrer les modalités nouvelles d'intervention et de collaboration avec la police nationale, prévues par la loi du 15 avril 1999.

Les contrôles effectués sur des états d'heures supplémentaires transmis aux services comptables de la ville comme pièces justificatives du paiement ont révélé un tel nombre d'erreurs et d'incohérences, que dans de nombreux cas l'effectivité de ces heures supplémentaires peut être sérieusement mise en doute. A titre d'exemple, on relève :

le paiement de 34,30 heures supplémentaires de nuit pour l'entretien de véhicules légers, alors que l'entretien du matériel roulant est assuré par les services techniques de la commune. Interrogés sur la nature des dits travaux les responsables ont déclaré qu'il s'agissait de lavage de voiture et de vidange ;

des états comportant la certification du service fait, sur lesquels n'étaient mentionnés ni la date ni les horaires des heures supplémentaires déclarées ;

des heures supplémentaires déclarées par des agents qui selon les mains courantes des postes de police (sur lesquelles doivent être inscrits la composition des équipes et les horaires de travail des agents qui les composent) étaient en service normal; des heures supplémentaires débutant à des heures différentes pour des agents d'une même équipe ;

des erreurs grossières de calcul (de 14 h à 16 h = 4 heures supplémentaires) ...

Le nombre d'erreurs relevées traduit une absence totale de contrôle du service fait sur ces états, avant comme après certification.

3-8-3- Le paiement d'heures supplémentaires non justifiées par les besoins du service.

La chambre a procédé au contrôle systématique des heures supplémentaires sur deux périodes de deux mois chacune, en 1994 et 1995. A cette occasion, elle a constaté que 442,30 heures supplémentaires ont été payées à des policiers municipaux pour la journée du lundi 19 décembre 1994. Les vérifications effectuées auprès des responsables du service pour connaître la nature des événements ayant motivé un tel surcroît de travail ont été infructueuses. En raison de la destruction des feuilles de présence correspondant à cette date, elle a examiné sur place la main courante du poste de commandement qui devrait centraliser les renseignements en provenance des autres postes de police, notamment la composition des équipes, les horaires de travail et les absences. Aucune mention particulière ne figurait à cette date. Depuis, cette pièce a disparu et demeure introuvable ainsi que les mains courantes de trois autres postes de police, selon les déclarations du directeur. Le contrôle des mains courantes des autres postes (13) n'a pas permis d'apporter une explication valable à ce surcroît d'heures le 19 décembre 1994.

La chambre a également constaté que des heures supplémentaires sont payées à des agents du stationnement et aux surveillants de sorties des écoles dont les horaires particuliers de travail ne permettent pas des dépassements horaires de façon habituelle. Il lui a été répondu que le paiement était dû en raison de " missions de sécurisation effectuées pendant leurs jours de repos, sur la base du volontariat ". Ces agents, qui n'ont pas le statut de policiers municipaux ne sont pas habilités à exercer des missions de police administrative, et les modalités d'organisation d'un tel volontariat n'ont pu être déterminées en absence de réponse précise sur ce point.

Elle relève enfin que ces heures supplémentaires dont il n'est pas prouvé qu'elles correspondent aux besoins réels de la population, et dont l'effectivité est souvent douteuse, assurent aux agents de ce service un complément de rémunération d'environ 1300 F par mois, tous grades confondus. La réunion de ce faisceau d'éléments donne à penser qu'il s'agit en réalité d'une compensation à une prime irrégulière dont le versement avait été suspendu.

3-8-4-Le cumul d'heures supplémentaires et d'un avantage en nature.

Six îlotiers de la police municipale bénéficiaient d'un logement de fonction par nécessité absolue de service et de la gratuité des charges. Pendant la période sous revue ces agents ont perçu comme leurs collègues des indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Ce cumul d'indemnités horaires avec un avantage en nature contrevient aux dispositions de l'article 4 du décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 dont l'application aux personnels territoriaux a été confirmée

par l'article 3 du 6 septembre 1991.

La chambre prend acte de la certification de l'ordonnateur de la régularisation de la situation de ces agents par la suppression de paiement d'heures supplémentaires.

3-8-5-L'amicale cannoise de la police municipale

La police municipale a créé une association régie par la loi du 1er juillet 1901, dénommée : " Amicale cannoise de la police municipale ". Elle a pour objet " d'établir entre ses membres des rapports d'ordre culturel concernant les activités susceptibles d'élargir le champ de la connaissance, des échanges d'informations professionnelles et des liens d'entraide et de solidarité entre ses membres ". Son siège social est à la mairie de Cannes. Elle a été déclarée à la sous-préfecture de Grasse le 29 janvier 1992, après un fonctionnement occulte de plusieurs années.

Un audit effectué par l'inspecteur général des services de la ville sur les ressources et le fonctionnement de cette association signale qu'outre les cotisations de ses membres et des subventions, elle encaisse des dons de particuliers pour services rendus dont la nature n'est pas précisée, des paiements de prestations diverses appelées " vacations " donnant lieu à d'émission de factures TTC, de droits de place pour des occupations temporaires sur voirie. Les vacations correspondraient à des prestations fournies par le service pour des manifestations diverses: haies d'honneur, garde de matériel des exposants lors de congrès, pilotage de personnalités, tournage de films, mise à disposition de vedettes appartenant à la commune à l'occasion du championnat de France de Jet Ski, etc...

Si les dites prestations sont fournies par les policiers en uniforme et armés, il s'agit de " vacations " effectuées pendant le service normal des agents ou en dépassement horaire, mais à la demande de l'autorité communale et donnant lieu au paiement d'heures supplémentaires par l'administration. Elles ne peuvent dans cette hypothèse donner lieu à établissement de factures par une association. Si tel n'était pas le cas il appartiendrait à l'autorité communale de faire mettre un terme à des prestations privées rémunérées pour un service public communal.

IV- LES CONTRATS ET LES MARCHES.

4-1-Les marchés à bons de commande.

Il peut être recouru à la procédure des marchés à bons de commande lorsque l'acheteur public ne peut déterminer avec précision les quantités exactes des fournitures ou de prestations à commander, ou ne peut s'engager de manière certaine sur le rythme d'exécution de ses futures commandes. Cette forme de marché permet de contractualiser des aléas et est bien adaptée à la satisfaction de besoins qui ne peuvent être quantifiés avec précision comme les fournitures, services courants et entretien. Elle évite le développement des achats sur factures et la multiplicité

des marchés de montants modestes ; elle est particulièrement adaptée pour la prise en charge par la commune de dépenses habituellement supportées par les usagers.

La ville de Cannes utilise très largement cette procédure dont les services techniques sont le principal service gestionnaire ; 120 de ces marchés étaient en cours simultanément pendant la période examinée et servaient de support à un volume de dépenses de plus de 100 MF par an. Actuellement 166 seraient en cours d'exécution.

4-1-1-Des fourchettes très larges qui dénotent une estimation insuffisante des besoins.

La souplesse d'emploi de ce type de marchés ne doit toutefois pas conduire à faire l'impasse sur l'évaluation des prestations souhaitées. Afin d'obtenir les meilleures offres, pour des raisons de bon sens, l'acheteur public doit limiter les incertitudes sur les volumes à commander en déterminant un minimum et un maximum les plus proches possibles, même si le code des marchés ne l'impose pas, et autorise depuis 1999 une variation de 1 à 4.

Pour les marchés passés par la ville de Cannes qui disposent d'un minimum et d'un maximum, l'écart cumulé de ces deux valeurs va du simple au triple (35 MF environ pour le minimum et 90 à 100 MF pour le maximum). L'amplitude des fourchettes ne s'explique pas la plupart du temps car, très souvent, les prestations sont de natures constantes et bien connues à l'avance. Toutefois la ville a fait savoir qu'actuellement ses marchés sont passés avec une fourchette de 1 à 3, voire de 1 à 2.

Des écarts importants ne favorisent pas l'obtention des meilleurs prix. L'utilisation des marchés fractionnés a conduit la collectivité à ne pas faire l'effort de prévision souhaitable. Une illustration en sera donnée dans le domaine de l'éclairage public où, pourtant, le coût des prestations demandées pourrait être facilement programmé dans la mesure où les paiements se sont toujours situés au niveau des maximums.

4-1-2-En dehors des marchés qu'elle a contractés, la collectivité passe en outre des commandes directes.

Un sondage effectué sur les exercices 1994, 1995 et 1996 montre qu'en dépit des nombreux marchés à commandes passés par la commune, un fournisseur titulaire d'un ou plusieurs marchés pouvait bénéficier de paiements hors marchés pour des montants de plusieurs centaines de milliers de francs, voire plusieurs millions de francs, et dans cette hypothèse le conseil municipal n'est pas informé de l'ensemble des paiements effectués à un même bénéficiaire.

Il est également arrivé, en particulier dans le secteur des relations publiques, que des commandes de même nature de plus de 300.000 francs dans l'année aient été faites à un même fournisseur sans qu'un marché, qui s'imposait au-delà de ce seuil, ait été conclu. La commune a pris depuis les mesures nécessaires pour mettre un terme à ce dysfonctionnement.

4-2-Les marchés d'éclairage public.

La ville a passé des marchés pour l'éclairage public, secteur qui entre dans le cadre de la politique municipale dont la sécurité constitue l'une des priorités.

4-2-1-La forte augmentation des dépenses d'éclairage public

Les dépenses directes d'éclairage public, notamment de travaux d'entretien, ont considérablement augmenté en dix ans passant de 13 MF en 1989 à près de 80 MF en 1996, (soit de 7 % à 46 % des dépenses de voirie), alors que les dépenses d'investissement stagnaient à une moyenne annuelle de 7 MF. Pour la ville, une grande partie de l'évolution des dépenses d'éclairage public serait due à la résiliation en 1989 de la convention conclue avec EDF qui assurait l'entretien et la consommation de son réseau.

A de rares exceptions près, c'est toujours la même entreprise qui est retenue car elle est systématiquement moins disante lors des appels d'offres et présente de bonnes garanties techniques, compte tenu de la connaissance du réseau qu'elle a pu acquérir. De 20 à 30 MF de prestations lui ont été confiés chaque année. Parmi les marchés permanents, celui des illuminations de fin d'année a atteint près de 9 MF, coût entièrement pris en charge par la ville qui a toutefois été sensiblement réduit depuis deux ans. Mais il reste très supérieur à ce que l'on constate dans d'autres collectivités, où, il est vrai, les commerçants participent financièrement.

D'autres intervenants ont été toutefois sollicités: en raison du risque de dépassement du maximum prévu sur un marché, et alors que l'entreprise retenue intervenait pour renforcer l'éclairage du boulevard Hébert en début d'année 1994, la ville a fait appel à deux autres entreprises, pour des montants à peine inférieurs au seuil des marchés publics, à des prix unitaires comparables voire identiques à ceux qu'elle avait proposés.

4-2-2-Une concurrence mal assurée.

La concurrence n'a pas toujours joué efficacement. Jusqu'en 1994, il a été lancé des appels d'offre restreints et les délais de procédure ont en général été réduits au minimum, alors que les échéances de ces marchés étaient connues longtemps à l'avance. Sur les marchés examinés, il a été constaté un certain désintérêt de la commission des marchés qui se manifeste par un absentéisme important de ses membres. Au-delà de ces constats généraux qui depuis 1997 ont fait l'objet d'améliorations, les conditions de mise en concurrence paraissent douteuses, lors de la passation d'un marché d'investissement en 1994 en remplacement d'un marché dont la limite maximale allait être dépassée.

Le nouveau marché conclu (également un marché à bons de commande), paraît inapproprié : alors qu'il est conclu pour 3 ans avec un maximum de travaux annuels de 5 MF, près de 11 MF de

travaux sont facturés à la ville dans les six premiers mois d'exécution, ce qui aurait justifié la passation d'un marché classique, sous réserve d'avoir prévu les prestations à réaliser dans les mois qui suivent la passation.

La promptitude des facturations à peine postérieure à la notification du marché conduit à penser que la décision de choisir cette entreprise était déjà arrêtée. Seulement deux semaines après notification du marché, le 20 juillet 1994, 2 MF de travaux sont réalisés. Ainsi, le chantier, de rénovation de l'esplanade des alliés, a été réalisé partie sur le marché de 1991 (bon de commande du 6 juin 1994 d'un montant de 580 000 F et réception des travaux et décompte du 14 juin 1994 de 573 049 F TTC), partie sur le marché de 1994 (bon de commande du 21 juillet 1994 d'un montant de 1 400 000 F TTC, réception des travaux et décompte du 8 août 1994 de 1 488 088 F TTC. Ce chantier fait état de 128 candélabres peints. Cette rapidité est d'autant plus surprenante que, dans le même temps, (réception des travaux et décompte du 8 août 1994), l'entreprise produit, toujours dans le cadre du marché de 1994 qui vient de lui être notifié, une facture de 635 406 F TTC comprenant pour 231 KF HT la fourniture de 14 poteaux Technilum sur un boulevard. Dans les deux mois (d'été) qui suivent la notification du marché, 6,5 MF de prestations sont déjà réalisées.

Les prestations commandées dans le cadre du marché 94/08 auraient dû faire l'objet d'un marché distinct car, ainsi que l'a reconnu la ville, elles avaient trait à la réalisation de l'éclairage décoratif devant le palais des festivals.

4-2-3- Une absence totale de prévision

des détails estimatifs qui ne sont pas représentatifs des réalisations.

Il ressort du contrôle de la chambre, une absence de programmation de rénovation du réseau, faute de programmation de financement et de mise en concurrence sur une quantité probable de prestations à réaliser pour des travaux répétitifs, facilement quantifiables.

L'examen de quatre marchés à commandes montre que les prévisions qui servent à comparer les offres, diffèrent des réalisations. Il est compréhensible de constater des divergences puisque par définition les marchés à bons de commande sont adaptés à des prestations dont le volume n'est pas quantifié avec précision, mais les écarts entre les prévisions et les réalisations sont tels que l'on ne peut émettre des réserves sur la manière de prévoir les travaux à réaliser.

Cette remarque vaut pour les marchés de fournitures et de services (remplacements d'ampoules, menues interventions), mais aussi pour les marchés d'investissement (rénovation notamment) programmables au moment de la passation du marché. La comparaison des offres est faite, pour tous les marchés à commande, à partir d'un détail des prix estimatifs. Celui-ci prévoit des quantités annuelles estimées pour chacun des articles qui composent le bordereau des prix unitaires. Le nombre d'articles varie de 150 à 250 par marché. Les articles peuvent être soit des

matériels (y compris pose, soit des travaux (mètre linéaire de tranchée par exemple).

Pour le marché d'investissement cité plus haut, compte tenu de la réalisation immédiate de l'équivalent de plus de deux ans de travaux, il devrait y avoir correspondance entre le détail estimatif, qui sert à la mise en concurrence, et l'exécution. Or les pourcentages " réalisés sur estimés " dépassent souvent le millier. Ainsi, le prix unitaire n°122 " fourniture et pose d'ensemble technilum type structure 2 ou similaire de hauteur 4,5 m " à quantité estimée à 2 par an, fut réalisé 87 fois dans les cinq premiers mois d'application du marché. Pour cet article, le prix annuel estimé de la prestation aurait dû se situer entre 30 et 40 000 F HT (prix unitaire de près de 20 KF HT) sur 4 MF HT prévus. Dans les cinq premiers mois du marché, cette prestation coûte plus de 500 KF HT sur 9 MF de prestations rendues pendant cette période. A l'inverse, de nombreux articles prévus 50 voire 100 fois par an n'ont jamais été commandés. Il y a là un exemple de mauvaise gestion prévisionnelle de la commande.

Des écarts comparables ont été relevés dans plusieurs marchés analysés, ce qui démontre que la commission d'appel d'offres n'a pas joué son rôle. En présence de marchés à commande répétitifs, elle doit demander les états statistiques sur les réalisations passées et les prévisions de travaux pour les années à venir. Cette demande est d'autant plus nécessaire qu'une fois le marché passé, les bons de commande, qui peuvent porter chacun sur plus d'un million de francs, sont signés par des fonctionnaires, et non par des élus.

L'intérêt d'une meilleure information sur les prestations se justifie dans la mesure où les approximations signalées peuvent tout à fait logiquement aboutir à des surcoûts importants pour la collectivité. Ainsi, deux marchés étudiés montrent que l'entreprise retenue pourtant nettement moins disante à l'appel d'offres, s'est avérée onéreuse que certains concurrents, pour plusieurs centaines de milliers de francs par an, certains articles, prévus en nombre et sur lesquels l'entreprise retenue était le moins cher n'ayant pas, ou peu, été commandés. A l'inverse, sur un des marchés, beaucoup de prestations (essentiellement fourniture de matériels) ont été facturées alors que l'article ne figurait pas dans le bordereau de prix. Les montants ainsi payés ont représenté plus de 20 % des prestations effectuées sur bordereau. Les prix de ces articles n'avaient pas été pris en considération pour la mise en concurrence.

La chambre a pris acte de ce que depuis 1997, la plupart des marchés à bons de commande ne sont plus assortis d'un détail estimatif mais seulement d'un bordereau de prix, et les comparaisons faites en commission sur la base d'un rapport qui prend en compte les quantités réellement exécutées au cours des deux années précédentes.

4-3-Des contrats conclus sans respecter le code des marchés publics.

4-3-1-Le contrat de conseil financier.

Par délibération du 23 juin 1992, le conseil municipal a décidé de s'attacher les services d'un

conseiller financier et autorisé le maire à signer à cet effet un marché d'études à commandes, sans mise en concurrence, pour une durée maximale de cinq ans et pour des montants annuels TTC compris entre 500 000 francs et 1.500.000 francs.

A la suite d'observations du représentant de l'Etat, cette délibération a été rapportée le 7 mai 1993 et la même mission de conseil confiée à l'intéressé sous forme de mandat de type de " profession libérale ", le règlement des prestations s'effectuant sur notes d'honoraires. La prestation en cause- une mission d'aide et de conseil, plus particulièrement en gestion-, constituait, à la date de conclusion du contrat, un marché de prestations intellectuelles qui aurait du être assorti d'une mise en concurrence préalable.

4-3-2-Les contrats de mobilier urbain.

Pour l'installation de divers mobiliers urbains, la commune a, sollicité, à plusieurs reprises, la société Decaux ou à certaines de ses filiales. Ces liens sont concrétisés par sept contrats, dont six concernent des implantations de mobilier urbain sur le domaine public.

Certains contrats donnent lieu à rémunération directe par la collectivité, qui a ainsi versé jusqu'à 6 MF par an au groupe. Il s'agit par exemple des contrats suivants :

un contrat de location et de maintenance de sanitaires publics à entretien automatique, passé en 1985 pour une durée de 15 ans pour 12 sanitaires, avec installation échelonnée sur 3 ans. Deux avenants, dont notamment celui du 21 mars 1990, ont porté le nombre de 15 puis à 28. La rémunération de la société s'élève actuellement à un peu plus de 2,5 MF par an soit près de 100 000 F TTC par an par sanitaire, soit 1,2 MF HT par équipement pour la période de location maintenance(2).

un contrat de traitement de la pollution canine conclu le 31 mars 1990 pour une durée de 8 ans. Ce contrat a été résilié par la ville à compter du mois de mai 1998. Les rémunérations annuelles versées par la collectivité ont été comprises entre 2,5 MF et 3 MF, soit près de 500 000 F par engin utilisé.

le contrat de location et de maintenance de journaux électroniques d'information. Ce contrat, conclu en 1981, porte sur 10 journaux électroniques pour une durée de 12 ans, auxquels 2 journaux ont été rajoutés par avenant du 10 avril 1990. Le montant annuel de la rémunération est de 1 MF HT pour les 12 journaux(3) (soit 1 MF HT par équipement sur la durée du contrat).

D'autres contrats donnent autorisation d'occupation du domaine public, la société Decaux se rémunérant non pas directement sur la collectivité, mais par des recettes de publicité pour lesquelles ses mobiliers urbains servent de support. Dans ce cadre, la convention conclue en 1985 pour 15 ans prévoit, pour l'essentiel, la mise disposition de 87 abribus publicitaires, de 157 " sucettes " (mobiliers urbains à deux faces dont une laissée à l'information municipale). D'autres

prestations sont apportées par la société qui prend en charge la réalisation de plans de la ville, et met gracieusement à disposition de la collectivité des poubelles, des mâts de signalisation, des cabines téléphoniques.

Par avenant du 21 mars 1990, l'économie du contrat a été transformée. Il prévoit le remplacement, en quatre ans, de 98 abribus pour les uniformiser et la mise en place, en deux ans, d'une trentaine d'abribus supplémentaires. De la même manière, les " sucettes " en place ont été remplacées et 35 supplémentaires sont implantées. En contrepartie, des prestations gratuites seront ajoutées.

Aucun de ces contrats n'a été conclu dans le cadre du code des marchés publics, bien qu'en l'état actuel de la jurisprudence cette qualification s'impose lorsque la ville rémunère directement la société. Une mise en concurrence s'imposait donc pour les contrats relatifs à des procédés mis en oeuvre ne bénéficiant pas de l'exclusivité ou non couverts par un brevet .

Les contrats type rédigés par la société Decaux, contiennent des clauses dénoncées dans la décision du Conseil de la concurrence du 7 juillet 1998, relatives à des pratiques relevées dans le secteur du mobilier urbain qui rendent la collectivité captive de son prestataire. Ainsi, la plupart d'entre eux comportent une clause de reconduction tacite, à défaut de renoncement devant être déclaré généralement deux ans avant l'échéance normale ce qui oblige la collectivité à réagir bien avant la fin du contrat. Cette anticipation n'est pas facilitée en raison de l'incertitude sur la date de fin du contrat: l'adjonction progressive d'équipements met la commune face à des durées de vie d'équipements différentes de la durée résiduelle du contrat. Par ailleurs, les clauses de pénalisation qui s'appliqueraient si les contrats de location étaient résiliés en cours d'exécution par la collectivité sont suffisamment élevées pour en dissuader la commune. Enfin, une disposition des contrats de mobilier urbain favorise l'implantation de la société en raison d'une clause de préférence.

Toutes ces clauses, non conformes au droit de la concurrence, ont amené la ville à renégocier ses contrats et à réduire la position dominante que ce prestataire s'était constituée au fil des divers contrats conclus depuis 15 ans.

4-3-3-Un marché de prestations de services mal engagé et mal terminé.

Dans le but de réorganiser ses services techniques, la ville a fait appel à une société de services avec qui le maire signait un marché de prestations intellectuelles le 11 mai 1992, notifié le 1er juin 1992, pour un montant de 1 229 645 F TTC.

Le marché a été passé sous forme négociée alors que le montant de la rémunération et la nature des prestations demandées auraient dû conduire la collectivité à passer par une procédure de mise en concurrence. On ne peut considérer que l'appel d'offres paru le 27 mars 1992 pour une remise d'offre avant le 31 mars 1992 ait été de nature à créer des conditions de concurrence

convenables. Il est vrai qu'il eût été difficile de faire jouer la concurrence. En effet, non seulement le marché était signé et notifié avant que l'assemblée délibérante l'ait décidé, mais le travail de la société avait débuté à la fin de l'année 1991, soit plusieurs mois avant l'annonce de l'appel d'offres.

En définitive, la réorganisation des services n'est pas intervenue et bien que la fin de la mission n'ait pas été complètement exécutée, le contrat a été intégralement payé.

V -LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC.

La chambre a examiné les conditions dans lesquelles deux délégations de service public ont été attribuées.

5-1-Les parcs de stationnement.

5-1-1-Présentation du service.

Par délibération du 18 octobre 1994, le conseil municipal a décidé de résilier la convention qui liant la commune à la société d'économie mixte SOPAC, gestionnaire de son service de stationnement et de lancer une nouvelle procédure destinée à l'attribution d'un marché de prestations de services pour le stationnement sur voirie, et à la concession des parcs de stationnement publics.

Le service municipal de stationnement de 6.600 places géré par cette société comportait, un parc de stationnement public sur voirie de 3.000 places, et 3.600 places réparties en 8 parcs de stationnement, l'ensemble générant un chiffre d'affaires de 45 MF.

Sur le plan financier la décision de la ville lui est bénéfique: jusque là, la gestion du stationnement était neutre puisque la SOPAC compensait le déficit de gestion des parcs par les recettes qu'elle obtenait du stationnement en voirie. Dorénavant, exigeant l'équilibre de gestion des parcs auprès du futur délégataire, la ville recueille les recettes du stationnement en voirie (plus de 10 MF par an après rémunération du titulaire du marché). En outre, elle obtient une recette nette exceptionnelle de 60 MF environ en encaissant le droit d'usage versé par le délégataire, déduction faite du montant versé à la SOPAC en contrepartie des biens que celle-ci lui remet. On relève toutefois dans cette opération l'imputation discutable en recettes de fonctionnement, de 11 MF versés la SOPAC à la ville au titre des amodiations consenties non amorties encaissées par la société avant la délégation.

En outre, la délégation doit permettre à la ville de bénéficier d'une redevance annuelle, à condition que les recettes du délégataire dépassent un seuil déterminé et de 65 MF de travaux que le prestataire doit réaliser sur la durée du contrat. Cet effort du délégataire a été considéré comme un critère important de sélection, comme indiqué dans le rapport du maire.

5-1-2-La procédure de mise en concurrence a été menée trop rapidement.

Bien qu'elle s'inscrive dans les limites réglementaires, la rapidité de la procédure de délégation est surprenante car la convention qui liait la ville à la SOPAC n'était pas arrivée à son échéance, et paraît peu inadaptée à la complexité de l'opération. Un mois seulement a été laissé aux cinq candidats retenus pour faire leurs offres, comprenant notamment la construction d'un nouveau parking.

Le choix de la société Uniparc comme nouveau gestionnaire a été arrêté le 14 mars 1995 par le maire, qui en a informé la société dès le lendemain alors que la loi prévoit que le choix du délégataire est de la compétence du conseil municipal qui n'en délibèrera que quinze jours plus tard. Des courriers de candidats évincés témoignent de cette précipitation. De l'aveu du titulaire du contrat lui-même, la procédure a été menée trop rapidement.

La délégation a suscité plusieurs contentieux, dont le plus important concerne la construction d'un parc de stationnement de 550 places d'un montant de 50 MF (le parking Laubeuf) qui est l'une des clauses essentielles du contrat. La convention précisait que les travaux de construction du parc, d'une durée de quinze mois, devaient être commencés dans l'année suivant sa signature. Près de 5 ans après, les travaux n'ont toujours pas débuté. Dès la signature du contrat, la Chambre de commerce et d'industrie faisait connaître son intention, déjà latente, de construire une gare maritime sur l'emplacement devant accueillir le futur parc dont la taille s'en trouvait réduite. Le retard pris dans la construction du parking modifie l'économie du contrat. Il n'est pas imputable au prestataire qui a demandé une indemnité de 15 MF. Selon le maire, cependant, un rapprochement avec les services de l'Etat devrait permettre d'aboutir à la réalisation du parking avant la fin de l'année.

5-1-3-Les comptes de la délégation.

Les comptes rendus sont remis à la collectivité comme le prévoient les dispositions législatives et contractuelles. Ces comptes n'ont fait l'objet d'aucun contrôle de la part de la commune qui n'a pas été en mesure de répondre directement aux questions qui lui ont été posées.

Au cours des premières années de fonctionnement, le chiffre d'affaires s'est élevé à 30 MF soit 5 MF en deçà des prévisions, ce qui rend improbable l'atteinte du seuil de 40 MF de recettes indexé au-delà duquel le délégataire doit verser une redevance. Une partie non négligeable de ces recettes (15 %) est assurée par la ville qui finance un millier de cartes, en dehors de celles qui sont acquises par les SEM.

En ce qui concerne l'affectation d'au moins 65 MF à des travaux d'entretien et de grosses réparations évoqués à l'article 4 du contrat, le compte rendu fait état, pour les années 1995 et 1996, d'un montant important de dépenses (12,2 MF HT) certes en grande partie consacrées à

des travaux mais aussi, pour une proportion substantielle, (près d'1 MF par an) au nettoyage des locaux, prestations qui, si elles contribuent au maintien en état du patrimoine, ne peuvent être assimilées à des investissements, comme le maire l'indiquait dans son rapport.

5-2-La restauration collective.

Géré en régie jusqu'en 1993, le service de la restauration collective (scolaire et municipale) a été concédé en 1994 à la société Eurest France pour une durée de quinze ans, ce délai commençant à courir à la date de livraison de la cuisine centrale, fixée contractuellement au 1er septembre 1995.

La mise en concurrence prévoyait, en matière d'investissement, la construction d'une cuisine centrale d'une capacité de production de 750 000 repas/an, et les travaux de remise aux normes d'hygiène et de sécurité dans les offices des écoles maternelles, primaires, du Bel Age et des foyers logements. La préparation des repas selon la technique des liaisons froides et leur livraison aux différents points de distribution devait être assurée par le concessionnaire.

L'offre de la société Eurest France retenue n'était pas la moins disante, et la ville a fondé son choix sur des critères non définis et affichés à l'avance. La qualité architecturale et l'agencement intérieur de la cuisine centrale semblent avoir joué un rôle important, ainsi que l'encaissement des prix des repas par le concessionnaire et le versement à la ville d'une redevance de 10 % sur le chiffre d'affaires au-delà d'une production de 750 000 repas/an.

5-2-1-Les éléments juridiques de la délégation.

La délégation du service public comporte trois volets formant un ensemble complexe associant le financement des travaux, des prestations de service et l'occupation du domaine public.

La convention de concession du service

Le contrat signé le 28 juillet 1994 confiait au concessionnaire la construction d'une cuisine centrale d'une capacité de production de 5 500 repas par jour, sur un terrain viabilisé de 2000 m² mis gratuitement à la disposition du concessionnaire par la commune, avec tous les équipements.

La capacité de production est supérieure à celle prévue par le cahier des charges de la consultation du 8 novembre 1993 lequel prévoyait une cuisine centrale pour 4 000 repas par jours environ, susceptible de servir 5 000 repas, le nombre de repas à produire pour la ville de Cannes étant estimé à 4 000 repas par jour, aboutissant à une livraison annuelle de 748 000/an, et les besoins futurs à 882 000 repas/an.

Le cahier des charges autorisait le concessionnaire à exercer une activité secondaire de production de repas pour le compte d'autres personnes publiques ou privées chargées de

missions de service public (article 5), sous réserve toutefois que cette activité annexe présente un caractère accessoire à l'activité principale objet du contrat, qu'elle soit pour les personnes privées préalablement autorisée expressément par le concédant, étant entendu qu'au-delà de 750 000 repas/an, une redevance de 10 % sur le chiffre d'affaire serait due.

La dimension du projet ayant changé, et les conditions de mise en concurrence n'étant plus les mêmes, la ville aurait pu consulter à nouveau les entreprises sur l'option 5 500 repas par jour, alors que deux offres ont été écartées au motif qu'elles étaient établies pour des besoins supérieurs à 750 000 repas/an.

La convention d'occupation temporaire du domaine public.

Le concessionnaire prévoyait de financer les investissements par crédit-bail. Cette formule de financement fait du crédit-bailleur le propriétaire des biens financés jusqu'à la fin du contrat ou la levée anticipée de l'option d'achat. Mais les risques inhérents à l'investissement sont supportés par la collectivité publique concédante qui, en cas de cessation anticipée de la délégation est contractuellement engagée, soit à se substituer au crédit preneur, soit à exercer l'option d'achat, soit à présenter un nouveau crédit preneur. Son accord est nécessaire pour ce type de financement.

Par ailleurs la cuisine centrale devant être construite sur le domaine public communal, une autorisation d'occupation temporaire du domaine public devenait nécessaire. Cette autorisation a été accordée dans une convention tripartite signée 4 août 1994 entre la commune, la société Eurest France, et la société Cinergie-Sofergie, crédit bailleur, comportant convention d'occupation temporaire du domaine public.

Le contrat de crédit bail.

Un contrat de crédit bail a été signé le même jour que la convention tripartite, entre la société Cinergie Sofergie et la société Eurest France, pour le financement d'équipements d'un montant prévisionnel de 34,3 MF HT, puis ramené à 21,942 MF HT par avenant du 29 février 1996, le concessionnaire ayant en définitive financé la construction de la cuisine centrale sur ses fonds propres.

5-2-2-Un transfert de charges du concessionnaire vers le concédant.

Depuis 1995, l'exécution du service public de la restauration est caractérisée par un transfert de charges progressif du concessionnaire vers la collectivité concédante, et la sous information sur les conditions d'exécution du service.

L'encaissement des repas

En application de l'article 40-2 de la convention de concession, la société Eurest est chargée d'encaisser directement auprès des usagers du service ou de leurs familles le prix des repas, sur la base des tarifs fixés par le conseil municipal. Ce point avait été particulièrement apprécié par la commission d'appel d'offres. La prestation n'était cependant pas gratuite : dans la décomposition du prix unitaire du repas (article 1-2 du cahier des charges), elle est comptabilisée pour 0,14 F (valeur décembre 1993).

Deux modifications ont été apportées par les avenants des 13 juillet et 9 novembre 1995, par lesquels le concessionnaire a mandaté la commune pour effectuer gratuitement en son nom les opérations d'encaissement auprès des usagers et les opérations comptables correspondantes, à charge pour elle de lui reverser mensuellement les recettes encaissées, au franc le franc. La ville de Cannes est ainsi devenue gratuitement le mandataire de son propre concessionnaire, et lui rémunère, à travers le prix des repas dont la décomposition n'a pas été modifiée, une prestation qu'elle effectue pourtant à sa place depuis cinq ans.

Le recouvrement des impayés de la restauration scolaire

L'article 40-2 de la convention fait obligation au délégataire de procéder, en cas de retard de paiement des redevances laissées à la charge des usagers, de procéder au moins à deux relances, avant de demander à la ville de décider si elle prendra en charge les impayés ou si elle l'autorise à suspendre les prestations envers la personne défaillante.

Cette procédure a paru trop contraignante. Par délibération du 17 juillet 1997, le conseil municipal a décidé de régler au concessionnaire les sommes impayées par les usagers du service, avant mise en œuvre de la procédure prévue au contrat, et de procéder éventuellement ensuite au recouvrement de ces sommes par l'émission de titres de recettes. Cette décision, présentée comme une mesure sociale destinée à ne pas pénaliser les enfants dont les parents sont défaillants, constitue un nouveau transfert de charges du concessionnaire vers la commune et fait, de la prise en charge de ces dettes par la ville, la règle alors qu'elle devrait être l'exception.

La société Eurest France estime que ces modifications contractuelles qui ne seraient pas de son initiative étaient édictées par des considérations pratiques, et constituent une juste compensation de son manque à gagner, le chiffre d'équilibre de 750.000 repas/an n'ayant jamais été atteint. Quant au nouveau dispositif du recouvrement des impayés, la société indique qu'elle a toujours assuré les relances prévues au contrat, mais que le silence de la ville conduisait à une impossibilité pour la société de recouvrer les impayés, dont elle estime à ce jour le montant à 500.000 francs.

5-2-3-La facturation de frais de gestion non identifiés.

La décomposition du prix unitaire du repas comptabilise des frais de structure (0,90 F/repas) et 2,30 F HT au titre de "frais de gestion et taxes diverses" dont le détail n'est pas précisé. Les

comptes rendus financiers du délégataire ne reprennent pas la même décomposition des charges. Ainsi ces frais de gestion et taxes diverses n'apparaissent plus et sont probablement noyés dans les importants frais de siège qui sont passés de 3 % à 8 %. Les services communaux n'ont pu éclairer la chambre sur ce point, le concessionnaire n'ayant pas répondu à leur courrier du 4 octobre 1999. Pour le concessionnaire, qui n'a cependant communiqué aucun document à l'appui, la répartition des frais de siège est réalisée au prorata du chiffre d'affaire de chaque établissement. Le manque de transparence du compte rendu financier sur ce point résulterait de l'imprécision de l'article 44 du contrat de concession et d'un manque de curiosité de la ville.

Au titre des frais de gestion qui restent non identifiés, le concessionnaire a encaissé en 1996 pour la restauration des personnes âgées environ 400 000 F et, pour la livraison des repas à domicile alors que cette livraison est assurée directement par le CCAS, 60 000 F. Aucune estimation n'a pu être effectuée pour la restauration scolaire en raison de l'insuffisance des pièces fournies.

5-2-4-Des distorsions de concurrence résultant de la situation privilégiée du concessionnaire.

La capacité de production de la cuisine centrale, supérieure aux besoins du service, a permis à la société concessionnaire de développer une stratégie commerciale et une clientèle privée qui, selon les termes du contrat, était soumise à autorisation du concédant, devait rester accessoire à l'activité principale de service public communal, et donner lieu au versement d'une redevance de 10 % sur le chiffre d'affaires au-delà d'une production de 750 000 repas par an.

L'absence de contrôle de la commune sur l'exécution du service a permis à la société Eurest France de transgresser ses obligations contractuelles et de développer sous le couvert du service public une clientèle privée, en lui proposant des offres de prix défiant toute concurrence.

L'activité commerciale privée de la société Eurest France est importante.

Selon les rapports annuels du concessionnaire, seuls documents détenus par la commune retraçant l'activité globale du service, la production d'équilibre de 750 000 repas/an n'a jamais été atteinte. Les besoins du service seraient même en diminution constante puisque 620 659 repas ont été servis en 1996 et seulement 599 152 en 1998. Cette baisse de fréquentation n'a pas été analysée, mais a justifié la recherche d'une clientèle externe dans les conditions fixées à l'article 51 de la convention.

Le rapport annuel du concessionnaire sur l'exécution du service pour l'exercice 1997/1998 fait état d'une activité annexe de 301 969 repas, produisant une recette de 4 667 700 F. La production commerciale annexe a donc représenté sur l'exercice considéré plus de 50 % de l'activité principale et n'est pas simplement accessoire. Pour l'exercice 1998/1999, la production commerciale est en augmentation, le rapport annuel fait état d'une production externe de 424 505 repas, dont 397 632 livrés à la prison de Nice. La production privée n'est donc ni accessoire ni liée à des événements exceptionnels, comme le prétend la société.

Par ailleurs le dépassement de la production d'équilibre sur ces deux exercices aurait dû entraîner le versement à la ville d'une redevance de 10 % du chiffre d'affaires. Cette recette potentielle n'apparaît pas ni dans les comptes de la ville ni dans ceux de la délégation. Selon l'exploitant, cette redevance est provisionnée dans les comptes de la société, et le retard constaté dans le versement serait imputable à la ville qui n'aurait pas émis le titre de recette correspondant. Il conviendrait de régulariser cette situation et de mieux la suivre à l'avenir.

La situation privilégiée du concessionnaire fausse la concurrence.

L'activité commerciale privée de la société Eurest France n'a produit pour l'exercice 1996/1997 qu'une recette d'exploitation de 4 667 700 F, et fait ressortir le prix moyen du repas livré à la clientèle à 15,45 F, alors qu'à la même date il est facturé à la commune de Cannes 35,50 F TTC, soit plus du double.

Bien que la société conteste bénéficier d'une situation privilégiée de nature à fausser la concurrence, la différence de prix ne peut s'expliquer que si le concessionnaire fait supporter en totalité à la commune, ses frais fixes ainsi que l'amortissement des équipements mobiliers et immobiliers excédant les besoins du service public mais utiles à son activité privée. Dans ces conditions, usant d'une situation privilégiée, la société peut répondre aux appels d'offres en étant beaucoup mieux disante que des entreprises concurrentes.

Selon les documents figurant au dossier, la société Eurest France a obtenu un marché pour la fourniture de 1 300 F repas par jour à la maison d'arrêt de Nice, livrés au prix unitaire de 12,12 F TTC.

5-2-5-Les insuffisances du contrôle communal sur l'exécution du service.

Le rapport annuel du concessionnaire sur l'exécution du service a vu son contenu précisé par l'article 2 de la loi du 8 février 1995. Il constitue désormais un élément essentiel pour le contrôle que la personne publique concédante est tenue d'exercer sur l'exécution des activités déléguées.

Les rapports annuels de la société Eurest France, s'ils sont établis conformément à l'esprit des dispositions de l'article 44 du contrat, présentent des lacunes sur de nombreux points que la ville aurait dû faire préciser. Ainsi le compte-rendu technique n'est qu'un inventaire physique des investissements mobiliers et immobiliers de la concession, sans indication de la valeur à l'origine, de l'amortissement réalisé, de la valeur comptable résiduelle ou des renouvellements opérés (l'amortissement est de 15 ans pour les investissements immobiliers, de 7,5 ans pour le gros matériel et de 5 ans pour le petit matériel), et du plan de renouvellement.

En raison de la baisse de la consommation annuelle il eût été utile de connaître les statistiques par point de distribution, type de repas, les statistiques qualitatives et quantitatives des produits

alimentaires, les consommations d'eau, de gaz, d'électricité, et les incidents survenus en cours d'année tels que les intoxications alimentaires éventuelles. Le compte rendu financier n'indique pas le coût de l'entretien courant, des réparations ou du renouvellement de matériel, le mode de calcul des provisions, l'incidence des différents paramètres sur l'évolution des tarifs, la justification des frais de siège à hauteur de 8 %, non prévus dans la convention de concession, et dont il n'est précisé ni l'assiette du prélèvement ni les opérations internes concernées.

Au total, la ville de Cannes a subi le financement onéreux, résultant d'une opération en crédit-bail, d'équipements surdimensionnés. Ceux-ci seront obsolètes lorsqu'elle en deviendra propriétaire et généreront des coûts d'exploitation supérieurs aux besoins du service ; ils seront difficilement exploitables en régie directe. Enfin, elle n'a guère exercé un contrôle précis de l'exécution du contrat, notamment de ses clauses financières.

La ville est invitée à réclamer ce qui lui est dû, à revoir certaines dispositions du contrat de concession et à informer la chambre des résultats de son action.

VI- RELATIONS PUBLIQUES, COMMUNICATION, PROTOCOLE, EVENEMENTIEL.

6-1-Une activité importante

La ville consacre environ 120 MF par an, soit entre 12 % et 15 % de ses charges de fonctionnement, au secteur " relations publiques, communication, protocole, évènementiel ", qui contribue à l'entretien de son image de capitale du tourisme de loisirs et d'affaires. Pour l'essentiel ces sommes sont affectées à la société d'économie mixte pour les évènements cannois (SEMEC), chargée de gérer le palais des festivals, d'assurer l'organisation de nombreuses manifestations, et la promotion de la ville.

L'importance de ce secteur de dépenses est normale dans une ville dont le tourisme constitue une activité économique essentielle. En revanche la chambre a constaté que, jusqu'en 1997, l'essentiel des crédits, étaient ouverts au sous article 6629 " autres prestations ". Cette ligne budgétaire à l'intitulé peu explicite supporte des dépenses très variées : versements à la SEMEC destinés à financer aussi bien des manifestations festives commandées par la ville, que des congrès ou salons, dépenses de traiteurs, illuminations de fin d'année.... L'utilisation excessive de cet article budgétaire ne permet une information claire et détaillée de l'assemblée délibérante sur les dépenses de ce secteur, et en a réduit les dépenses apparentes imputées sur d'autres lignes budgétaires.

6-2-La "communication".

La répartition des rôles en matière de communication n'est pas bien définie. Disposant d'un budget annuel de 6 à 7 MF, le service municipal de communication est plutôt chargé de la communication dans la ville, notamment par la réalisation et la diffusion de magazines

d'information, la promotion extérieure dans un but touristique étant davantage assurée par la SEMEC.

L'absence de répartition précise des rôles conduit toutefois le service municipal à promouvoir également la ville. Ainsi, chaque année, celle-ci supporte une campagne publicitaire destinée à attirer des acheteurs pour les fêtes de fin d'année, dont le coût avoisine 0,5 MF et s'ajoute à celui des illuminations de rues.

6-2-1-Les magazines d'information de la ville.

De 1992 à 1996, les marchés d'impression des magazines d'information ont été dévolus à l'entreprise Seacom qui a été rémunérée entre 2 MF et 3,1 MF par an. En réalité le chiffre d'affaires de la société tiré de ses relations avec la ville est supérieur. D'abord parce que ce prestataire travaillait aussi avec des organismes périphériques de la collectivité, comme la SEMEC. Ensuite parce que le montant des facturations à la ville était réduit des recettes publicitaires qu'elle avait encaissées par l'intermédiaire d'une régie.

La procédure de passation du marché à bons de commande utilisée en 1991 pour trois ans appelle des observations. L'appel d'offres restreint et les délais minimums imposés aux candidats alors que le renouvellement du marché était programmé, n'ont pas optimisé les conditions de mise en concurrence. Le choix s'est porté sur la société Seacom alors que son offre était incomplète puisqu'elle n'avait pas communiqué le prix de la photogravure. Cette prestation a néanmoins été facturée systématiquement entre 50 000 et 65 000 F HT par publication de Cannes Communication (cinq par an).

Les publications réalisées ne correspondaient donc pas aux articles sur lesquels la concurrence s'est posée et les conditions de facturation du marché par rapport à l'offre ne peuvent être vérifiées. Malgré cela, un contrôle de cohérence démontre que les prix facturés sont systématiquement plus élevés de 10 % à 20 % que les prix que l'on devait obtenir à partir du devis détaillé.

Jusqu'à la fin du marché, et au début du suivant, les magazines Cannes Communication a comporté des publicités dont les recettes ont été versées à Seacom par la régie Bluesand qui les collectait. L'imprimeur les déduisait de la facturation faite à la ville. En l'absence de convention entre la ville et son imprimeur, la commune a autorisé le maniement de fonds publics par des personnes non autorisées alors qu'ils étaient destinés à la caisse de son comptable. De tels faits auraient pu conduire la chambre à considérer que cette procédure constituait une de gestion de fait si la ville n'y avait mis un terme.

6-2-2- L'agenda de la ville

Jusqu'en 1996, la ville a confié la confection et l'impression d'un agenda de prestige à la régie de

publicité Blue Sand, société qui a été depuis mise en liquidation.

Si, dans un premier temps la totalité puis une partie des recettes de publicité était reversée à la SEMEC qui servait d'intermédiaire, à partir de 1993, l'agenda, tiré à plus de 10 000 exemplaires, est auto financé par Blue Sand qui facture aux annonceurs les encarts et conserve les recettes qui en résultent. Les facturations ont dépassé 800 000 F en 1994 et 1995. Comme dans le cas de Cannes Communication, la ville n'a pas conclu de convention avec son prestataire et s'est privée de ressources qu'elle obtenait indirectement de la réalisation des agendas jusqu'en 1993. Ces ressources, qui lui ont échappé, sont estimées entre 100 000 et 200 000 F par an.

Depuis 1997, la ville a régularisé la situation.

6-2-3 Les relations publiques.

Une activité développée qui se traduit par de multiples invitations.

Chaque année, la ville organise plus de 400 manifestations (plus d'une par jour) auxquelles été conviées 30 000 invités en 1989 et jusqu'à 250 000 en 1994 c'est à dire plusieurs fois la population de Cannes. L'intérêt public de certaines de ces manifestations n'apparaît pas de manière évidente (parution de livre, remise de médailles notamment).

Par ailleurs, les principales manifestations organisées par la SEMEC, affichent un taux d'invités particulièrement élevé puisqu'en moyenne le nombre de spectateurs non payants représente le tiers des entrées totales, proportion qui a pu être beaucoup plus important pour certaines manifestations.

Pour la ville il s'agirait d'une politique constante de relations publiques associant toutes les catégories professionnelles contradictoires, et nécessaire à l'homogénéité du tissu social.

D'importants frais de restauration et d'hébergement.

La ville a supporté d'importants frais de restauration et d'hébergement qui étaient compris entre 3 et 4 MF en 1991, 1992 et 1993 lorsqu'elle prenait en charge les frais de séjour d'invités à divers salons organisés par la société Midem.

Les comptes de la ville contiennent jusqu'à l'exercice 1997 à la ligne " fêtes et cérémonies ", de nombreuses factures de repas souvent supérieures à 1 000 francs par couvert. L'intérêt communal ne ressort pas non plus toujours de manière évidente de la qualité des invités lorsqu'ils sont élus non cannois ou fournisseurs de la ville.

Le conseil municipal n'est pas complètement informé sur les dépenses réelles de ce secteur d'activité, la plupart des repas offerts par la commune n'étaient pas individualisés dans les

comptes, puisque servis à la villa Domergue, résidence léguée à la commune, qui y reçoit ses invités. Les achats nécessaires à leur confection sont en grande partie imputés au compte 6629, de sorte que l'assemblée délibérante n'en a nulle connaissance à la seule lecture du budget. Les invités s'y dénombrent par milliers chaque année. Ils furent plus de 10 000 en 1994 et autant en 1998 à y déjeuner, dîner ou participer à un cocktail. Le nombre de repas servis varie de 2 000 à 7 000.

L'achat des vivres et boissons s'établit en moyenne entre 250 F et 500 F par repas. En y ajoutant les frais des personnels affectés à la villa, le coût de du fonctionnement de cette dernière peut atteindre 5 MF les années fastes. Si on relève dans la liste des repas et cocktails de nombreuses invitations liées aux congrès et festivals, ou encore aux délégations étrangères en visite, qui entrent sans conteste dans la politique de la commune, on note également plusieurs manifestations dont l'intérêt communal paraît moins évident.

6-3-La SEMEC, outil privilégié de la ville pour conduire sa politique événementielle.

6-3-1-La naissance de la SEMEC.

Par délibération du 21 décembre 1990, la ville a décidé de faire procéder à une étude pour le changement de structure de l'exploitation et de la gestion du Palais des Congrès (4) alors assurées par une association (ACPC : Association Cannes Palais des congrès). A cet effet, elle a mis en place une commission qui préconisera l'adoption de la formule de la société d'économie mixte de préférence à d'autres modes de gestion possibles.

Le 21 mars 1991, le conseil municipal unanime approuve la participation de la ville au capital de la Société d'Economie Mixte pour les Evénements Cannois (SEMEC) à hauteur de 80 % du capital fixé à 15 MF(5), adopté les statuts de la société et désigne le maire de Cannes pour en être le président et directeur général. Ces statuts confient à la société la gestion du palais des festivals, la promotion touristique de la ville et l'organisation de manifestations culturelles, et sportives.

Par délibération du 5 juillet 1991, la convention de " concession de services publics " passée entre la ville et la SEM est approuvée par le conseil municipal.

6-3-2-La convention conclue entre la ville et la SEMEC.

une convention au large champ d'application et complexe.

Conclue pour 10 ans, la convention couvre la quasi totalité des activités de la SEM. Elle organise les participations financières de la ville aux trois missions dévolues à la société,

Elle est complexe et rendue confuse par l'adjonction, chaque année, d'un avenant destiné à en modifier des clauses financières ou à étendre les compétences de la société. Les modifications

des clauses financières démontrent que les études préalables ont été insuffisantes. Les avenants ont eu pour objet d'assurer l'équilibre financier de la société, objectif atteint par modifications successives.

Les participations financières de la ville.

La convention définit deux modalités de financement des activités de la SEMEC par la ville. En ce qui concerne les missions " tourisme " et " événementiel ", la participation financière de la ville est sollicitée pour équilibrer le budget prévisionnel de ces activités et versée par douzièmes. Elle constitue l'essentiel du financement de ces activités (94 % pour le tourisme, sur un budget de 15 à 20 MF HT, en diminution ; 75 % de l'événementiel, sur un budget de 25 à 30 MF HT, également en baisse).

Les financements de la ville affectés à la mission gestion du palais sont apportés contre facturation émise par la société. Cette facturation s'applique dans le cadre de manifestations qui ont reçu un certain label " d'intérêt général " leur permettant de bénéficier de réductions de tarifs, voire d'exonérations compensées par la commune. Des conventions régissent ces conditions entre la SEM, la ville et le client. L'aide communale à la gestion du palais est moins importante en proportion (45 %) mais plus élevée en volume étant donné le budget de cette mission (plus de 100 MF). Ce sont essentiellement les locations d'espaces qui sont facturées à la ville, ce qui ne paraît pas très logique dans la mesure où les locaux lui appartiennent.

Les principaux clients réguliers du palais sont appelés institutionnels. Dix manifestations (une par mois en moyenne, hors mois d'été) en composent l'essentiel. Elles apportent à elles seules 70 % du chiffre d'affaires du secteur gestion du palais, ou encore la moitié des ressources totales de la SEMEC. Ces manifestations se développent. Ainsi, l'augmentation du chiffre d'affaires du secteur palais entre 1993 et 1997 (+ 23 MF HT) est due pour sa totalité à l'augmentation des recettes tirées des manifestations institutionnelles. Parmi les clients institutionnels, outre le Festival International du Film, une place toute particulière est faite à la société Reed Midem Organisation (RMO) qui organise 6 manifestations chaque année. Elle est le principal client du palais et coûte près de 25 MF TTC à la ville chaque année. Le budget Midem représente le quart du budget total de la SEM et près de la moitié du budget gestion du palais. Sa place, tout en assurant une certaine activité à la société, fragilise cette dernière, dépendante de son client.

Les recettes encaissées par la société au titre de ces manifestations proviennent pour 55 % de la ville (chiffres 1997), après avoir atteint 68 % en 1993. La part ville décroît donc en proportion et non pas en volume (42 MF TTC en 1993, 47 MF TTC en 1997), ce qui traduit certes une augmentation de la facturation faite au client mais aussi, dans cette période, une augmentation de la remise complémentaire accordée à la ville sur les locations d'espaces.

Depuis la création de la SEMEC, les financements de la ville représentent en moyenne 56 % des ressources de la société. L'apport financier de la commune couvre en volume environ 80 % de

ses charges fixes, à savoir les charges globales tous secteurs confondus que la SEMEC devrait supporter, quand bien même elle n'aurait plus d'activité, indépendamment des modalités de liquidation des participations communales. sont stables en volume mais ont tendance à se réduire en rapport des ressources totales Avec 100 MF par an, soit 10 % des charges courantes de fonctionnement de la commune, les versements de la ville de Cannes permettent de financer la quasi totalité des charges fixes assumées par la SEM.

une convention complexe, contestée parla juridiction administrative.

La délégation porte à la fois sur un service industriel et commercial pour ce qui concerne la gestion du palais et sur des services administratifs s'agissant de la promotion touristique et de l'organisation d'événements. Ces activités sont complémentaires ce qui justifie qu'elles soient confiées à un organisme unique. Mais, outre le fait qu'il n'est pas acquis que le contrat dans sa globalité doive être qualifié de délégation de service public, les modalités contenues dans la convention ont été récemment remises en question par la juridiction administrative.

Par jugements du 8 juillet 1999, le tribunal administratif de Nice a annulé les délibérations qui autorisent le versement de participations financières à la SEMEC pour ses missions administratives au motif qu'il n'est pas prévu qu'une commune puisse aider directement une société pour des activités de ce type. Cette décision doit conduire la commune à modifier les modalités de fonctionnement de ces services. A l'inverse, l'aide serait licite pour des activités industrielles et commerciales lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement. (article L. 2224-2 du Code général des collectivités territoriales).

Or, en l'occurrence, on ne sait exactement quelles sont les contraintes imposées à la société en dehors de celles de maintenir le bâtiment en état. Les participations versées par la ville n'ont pas d'équivalence. Il n'est pas assuré qu'à l'avenir les financements publics dans le cadre de cette mission, qui profitent directement à des sociétés commerciales, soient admis.

6-3-3-L'information de la collectivité sur les actions de la SEMEC.

Le conseil municipal est appelé à délibérer à deux reprises pour autoriser l'aide de la commune à la SEMEC. En fin d'année il approuve ses participations au secteur tourisme et aux manifestations événementielles prévues pour l'année suivante. Ces participations équivalent au déficit prévisionnel de ces activités. Par deux fois, les délibérations ont été prises de manière tardive (en 1994, seulement prise le 30 mars 1994, ou en 1997 seulement prise le 26 mars). Ce retard pose des problèmes de programmation car la société, sans l'assurance d'obtenir les crédits qui lui font défaut, a des difficultés à s'engager vis à vis des artistes qu'elle sollicite. Ces difficultés apparaissent aussi lorsque la délibération est prise à temps car la réservation des spectacles de début d'année doit intervenir bien avant le mois de décembre précédent.

A la fin du mois de mars, au moment du vote du budget de la ville, le conseil municipal est appelé à adopter le budget prévisionnel de la société, qui concerne notamment les manifestations d'intérêt général prises en charge au moins partiellement par la collectivité. Avant 1997, aucune indication n'y apparaissait quant à la charge réelle qui reposerait sur la ville. L'information a été améliorée puisque le coût prévisionnel est dorénavant donné, manifestation par manifestation, information qui pourrait être complétée par une comparaison entre les prévisions et les réalisations.

Durant les premières années de fonctionnement, l'agrément d'intérêt général donné par la ville à des manifestations a donné lieu à de multiples délibérations, sans chiffrage du coût. Certaines manifestations n'ont même été autorisées que postérieurement à leur tenue, (1992 et 1996). Une fois l'année achevée, un compte rendu d'activités est présenté au conseil municipal. Ce compte rendu a parfois été adopté avec beaucoup de retard, privant alors cette formalité d'une grande partie de son intérêt (le compte rendu d'activités 1993 seulement le 14 décembre 1994, compte rendu d'activités 1996 seulement le 19 décembre 1997).

Enfin, les délibérations ne donnent qu'une information partielle sur les aides apportées par la ville aux organismes producteurs de manifestations déclarées d'intérêt général, lorsque ces organismes sont d'une part subventionnés par la commune et d'autre part bénéficient de rabais ou de gratuité au palais. Ainsi, l'orchestre régional de Cannes Provence Côte d'Azur (ORCPACA) bénéficie de prises en charge de plusieurs centaines de milliers de francs par la ville pour des locations d'espaces au palais et de subventions pour 4 MF, sans tenir compte des participations qui lui étaient directement versées par les casinos au titre de l'aide apportée par ceux-ci à l'activité artistique. La commune mandate plus de 15 MF TTC pour les prestations rendues par la SEMEC au festival du film, lequel bénéficie aussi de 4 MF de subventions.

Aucun document ne globalise à ce jour la totalité des aides communales reçues par un même organisme, lorsque ces aides empruntent des cheminements différents.

6-3-4-La SEMEC conduit des opérations de " mandat ".

Le festival de jazz 1994.

Une manifestation non programmée: le festival de jazz n'est pas prévu dans le programme des manifestations 1994 entrant dans celles qui sont produites par la SEMEC pour le compte de la ville. La possibilité d'organiser une manifestation imprévue est toutefois ouverte par la convention conclue entre la ville et la société. Ainsi, lorsqu'une manifestation n'est pas prévue au moment de la détermination des participations de la ville au financement des événements culturels ou festifs produits par la SEM, la prise en charge de cette manifestation est limitée aux coûts directs. La manifestation donne droit alors au remboursement au franc le franc des dépenses enregistrées.

Cette manifestation onéreuse qui n'a pas donné lieu à une réelle information du conseil municipal.

Il est d'abord surprenant que le programme des manifestations de l'année 1994 ne comprenne pas le festival du jazz. En effet, le programme des événements culturels de la saison a été adopté par délibération du 30 mars 1994, alors que le contrat conclu avec M. Legrand, directeur artistique du festival, est signé le 21 janvier 1994, c'est à dire deux mois avant. Ce contrat fut signé sur un budget estimé à 7 MF TTC.

Le coût de l'opération n'est pas davantage évoqué dans la délibération du 13 juillet 1995 qui approuve le compte rendu d'activité 1994 : le tableau des manifestations 1994 présenté à titre de compte rendu ne contient pas le festival de jazz. Le décompte général du festival d'un montant de 8,7 MF (en réalité 9,7 F TTC de dépenses soit un dépassement de 2 MF par rapport aux prévisions, et 1 MF de recettes) est adressé par la SEM à la ville le 20 juillet 1995. Il ne sera payé qu'un an et demi après la tenue du festival, après deux lettres de relance de la société.

Le coût réel de cette opération est encore plus élevé : il atteint en réalité 15 MF en tenant compte des charges indirectes assumées par la SEMEC et de dépenses de publicité imputées au secteur tourisme.

La faiblesse des recettes du festival s'explique en partie par la gratuité de certains concerts donnés soit dans la rue, soit dans quelques grands hôtels de la Croisette. Elle ne s'explique toutefois pas totalement : 8 concerts furent donnés au palais, dans une salle de 2 000 places, soit 16 000 places. Les billets les moins chers ont été mis en vente au prix unitaire de 120 F. A la modestie des recettes de billetterie du festival ne s'explique que par un taux d'occupation de places payantes très faible.

Le jumping international de Cannes.

Créé en 1982, le Jumping International de Cannes est supporté financièrement par la ville pour un montant de 2,5 MF à 3 MF selon les années. Jusqu'en 1996, une partie de cette somme était versée à une association de circonstance sans réelle consistance, intermédiaire de la société commerciale organisatrice de l'événement. L'absence de convention a conduit la ville à largement financer la manifestation sans s'être donnée les moyens d'en connaître l'économie globale.

Depuis 1997, pour éviter tout écueil dans ce domaine, la SEMEC est chargée de l'organisation de la manifestation. Elle engage les dépenses et recouvre la totalité des recettes. Le coût résiduel pour la ville s'établit à 3 MF, dépense clairement délibérée par le conseil municipal qui ne comptabilise toutefois pas les charges de structure de la SEM, contrairement aux autres événements organisés par la société à la demande de la ville. En ne retenant que les 3 MF de charge nette, on obtient un coût unitaire de plus de 2 000 francs par spectateur payant, les invités étant, il est vrai, plus nombreux (1 750 invités contre 1 407 payants en 1997).

Par jugement du 8 juillet 1999, le tribunal administratif de Nice a remis en cause les financements apportés par la ville à cette manifestation, considérant qu'il s'agissait d'une aide directe apportée à

une société.

6-3-5-La réalisation de l'extension du Palais des festivals : une opération bien plus coûteuse que prévue.

Les grandes manifestations qui se tiennent au palais requièrent des espaces de plus en plus importants. Il est ainsi apparu nécessaire à la ville et à la société d'agrandir les surfaces d'accueil.

Par délibération du 12 juillet 1994, la commune a décidé de lancer un concours d'architectes, pour réaliser une extension du palais des festivals. Le programme porte sur 11 000 m² de surfaces nouvelles, acquises par la transformation d'une partie du parc de stationnement souterrain. La délibération prévoit que le programme puisse être adopté au mois de décembre 1994, et que les appels d'offre soient faits en janvier 1995 pour une fin des travaux en octobre 1995. L'extension n'a été inaugurée que quatre ans plus tard.

De nombreuses péripéties juridiques ont émaillé la réalisation de l'équipement.

Plusieurs jugements du tribunal administratif de Nice ont été rendus sur les conditions de réalisation de l'extension et ont eu pour effet d'annuler divers actes pris par la collectivité. Il en a été ainsi du plan d'occupation des sols, du permis de construire, de la convention préalable à la modification du transfert de gestion de l'espace sur lequel l'extension est construite, de l'avenant au marché de maîtrise d'œuvre et de la prolongation de la durée de la convention de délégation de gestion du palais, prolongation de 17 ans qui était motivée par la prise en charge par la SEM des équipements intérieurs de l'extension pour un montant de 60 MF.

La succession de ces jugements, tous défavorables à la ville, a conduit à ralentir et à modifier l'opération.

L' évolution des projets et des coûts : de 70 MF en 1994 à 180 MF quatre ans plus tard

Le programme du concours, daté de juillet 1994, très succinct prévoyait une surface à aménager de 11 000 m² en 3 tranches éventuelles, et 2 solutions de base. L'une utilisant les parkings souterrains, l'autre avec l'édification d'un étage au-dessus de la dalle des parkings.

Par délibération du 31 mars 1995, le conseil municipal a autorisé le marché de maîtrise d'œuvre sur un projet qui évoluera puisque c'est seulement la sixième esquisse qui sera retenue à la fin de l'année 1997 et qui servira à la mise en concurrence pour le marché de travaux. Ces modifications s'accompagnent d'importantes variations de coûts. Alors que par délibération du 14 décembre 1994 l'enveloppe financière de l'opération est évaluée à 70 MF, le coût d'objectif qui apparaît au marché de maîtrise d'œuvre, adopté seulement trois mois après, est deux fois plus élevé. L'esquisse retenue aboutit, en dépit d'une surface inférieure à celle du projet initial, à un coût d'objectif de 153 MF TTC.

La totalité des dépenses du chantier, incluant notamment les équipements techniques, paraît dans la fiche financière alors établie, où elle est évaluée à 181,3 MF TTC.

Cette forte augmentation est sans doute la conséquence d'un programme insuffisamment préparé. Volontairement dépouillé et succinct au départ pour ne pas brider l'imagination des maîtres d'œuvre, il n'a pas pris en compte les souhaits des principaux utilisateurs, qui il est vrai se sont déclarés tardivement. De plus, la prévision initiale communiquée à l'assemblée délibérante ne reposait sur aucune évaluation sérieuse.

Une répartition illogique des rôles.

Le mode de réalisation de l'extension a également connu des hésitations. Par délibération du 8 décembre 1995, le Conseil municipal a décidé de confier la construction et l'exploitation de l'extension à un délégataire de service public dans le cadre de la procédure prévue par la loi du 29 janvier 1993 dite " loi Sapin ". La délibération du 29 mars 1996 prend acte de la candidature de la SEMEC, qui sera la seule à se manifester. La société y renonce à la fin de la même année.

Par délibération du 26 mars 1998, la ville décide de confier la maîtrise d'ouvrage de l'opération à la SEMEC. Il est prévu que celle-ci réalisera en outre à ses frais des investissements complémentaires et des aménagements pour un montant de 60 MF HT. Elle devra aussi assurer le versement d'un loyer jusque là inexistant, permettant à la ville d'autofinancer l'équivalent d'un emprunt de 65 MF.

L'utilité d'avoir confié la maîtrise d'ouvrage à la SEMEC n'est pas évidente car la société ne dispose pas de services techniques compétents pour suivre l'opération. En fait, son rôle se limite à payer l'entreprise, après visa de la ville. Elle est rémunérée pour cela (2,6 MF HT prévus au plan de financement). L'intervention théorique de la société d'économie mixte fait de plus double emploi avec celle de la cellule mise en place par la ville en fin d'année 1997 : un ingénieur municipal a été nommé chef de projet depuis cette date.

Cette disposition n'a pas non plus permis d'assurer la régularité de la prolongation de la durée de la convention de délégation accordée à la SEMEC qui était certainement un des objectifs recherchés au travers du montage adopté.

Le coût global de l'opération est encore plus élevé.

Le chantier en lui-même coûtera plus cher que prévu : l'entreprise de construction A demandé une indemnité de 17 MF, que la ville conteste, en compensation de l'arrêt des travaux qui a fait suite à l'annulation du permis de construire. Cette même annulation fait obligation de réaliser des parkings qui devrait enchérir l'opération de 9 MF. La fermeture partielle des parkings du palais pendant certaines phases des travaux conduira en outre la ville à indemniser le gestionnaire, qui

demande le versement de 9 MF.

Le nécessaire agrandissement des surfaces d'exposition a parallèlement amené la ville et la SEMEC à faire installer des structures provisoires autour du bâtiment actuel. Les retards pris pour la réalisation de l'extension des bâtiments ont obligé à maintenir ces tentes pendant plusieurs années. Depuis l'automne 1996, cette structure provisoire a coûté en définitive plus de 20 MF à l'ensemble ville-SEMEC.

Au total, la réalisation de l'extension du palais des congrès aura coûté plus de 200 MF, soit trois fois plus cher que l'estimation faite six ans plus tôt.

Le président de la Chambre,

Alain Pichon

* en neutralisant l'incidence du retraitement comptable M14

(1) Etat de la dette, annexes du budget

(2) extrait de la décision du conseil de la concurrence du 7 juillet 1998 : "les sanitaires publics commercialisés par MDO France, comparables à ceux de Decaux se vendaient 300 000 F HT en 1992".

(3) extrait de la décision du conseil de la concurrence du 7 juillet 1998 "le prix de vente des journaux électroniques de la société Sirocco était d'environ 250 000 F HT en 1992."

(4) Bâtiment communal appelé également Palais des Festivals.

(5) Les autres actionnaires sont des clients du palais (Midem, Festival du Film, tax free) des palaces ou casinos (groupe Barrière, Carlton, Martinez, Noga Hilton), autres (CCI, Caisse d'Epargne).