

**REPONSE DE LA VILLE DE NICE AUX OBSERVATIONS  
DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE  
PROVENCE –ALPES-COTE D’AZUR SUR LA GESTION DES  
DELEGATIONS DE SERVICES PUBLICS (SYNTHESE)**

**ANNEES 1994 A 2001**

**I Sur les masses financières en jeu et le contrôle qui en découle**

**I-1-2 A propos du soutien de la Ville à ses services délégués**

**La Chambre** note que nombre de services publics dont la Ville délègue la gestion bénéficient de son soutien, lequel peut prendre la forme d’une aide directe ou indirecte.

**En réponse** la Ville rappelle que sur le fond, il s’agit toujours de services publics, lesquels méritent d’être suivis, voire aidés. Par conséquent, le fait qu’ils soient délégués n’empêche pas que la Ville, dans le cadre de la législation en vigueur, continue de leur apporter son aide, s’il y a lieu.

**En matière d’aides directes**

**La Chambre** cite l’exemple du service des transports publics urbains de voyageurs à propos duquel la Ville contribue non seulement de façon légale mais, en outre, proportionnellement moins que pour des réseaux de taille équivalente.

**La Ville** prend acte de cette remarque positive.

**La Chambre** évoque ensuite, sans les citer nommément, le cas de services publics culturels ou sportifs qui ne sont viables que si la Ville continue de leur apporter un soutien financier important.

**En réponse**, la Ville n'y voit rien d'anormal, considérant que ce n'est pas parce qu'un service est délégué qu'il ne mérite plus son aide. Rien dans le système légal et jurisprudentiel n'empêche par principe un soutien à de tels services publics administratifs, chaque cas étant un cas d'espèce.

**La Chambre** évoque ensuite certaines subventions qui concernent des services publics industriels et commerciaux qui auraient la nature de subvention d'équilibre comme celle attribuée au délégataire du palais des arts du tourisme et des congrès (ACROPOLIS) en 1995 à l'occasion du congrès mondial du Rotary.

**En réponse**, la Ville reconnaît qu'elle n'a probablement pas suffisamment examiné les tenants et aboutissants de l'aide demandée par son délégataire avant de la lui accorder pour le congrès mondial du Rotary. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur du contrat d'affermage d'Acropolis pour les années 1999 à 2003, la Ville a mis en place un système d'aides forfaitisées se réduisant d'années en années. En outre, lesdites aides sont fondées sur la compensation de différentes contraintes imposées par la Ville à son délégataire comme par exemple, le blocage relatif des tarifs du service public dans le sens où il est demandé au délégataire de maintenir en matière tarifaire la position concurrentielle d'ACROPOLIS comparativement à ses concurrents européens tout au long du contrat et un certain nombre de jours d'utilisation gratuite du palais par la Ville.

**La Chambre**, afin d'illustrer son propos, évoque aussi le contrat du festival du livre qui aurait été aidé par la Ville à un point tel qu'il n'aurait plus répondu aux critères définissant une délégation de service public.

**En réponse** La Ville fait remarquer qu'il convient de continuer de se référer à la jurisprudence antérieure que consacre la loi du 11 décembre 2001 dite loi MURCEF. Ainsi, la Cour Administrative d'Appel de Lyon dans un arrêt du 24 octobre 2000 « société service aérien français » qualifie de délégation de service public un contrat dans lequel, une commune rémunère directement l'exploitant et ne lui garantit aucune rémunération minimale. Ainsi donc, depuis la publication de la loi Sapin en date du 29 janvier 1993, soit plus de 10 ans maintenant, la jurisprudence et la doctrine ont été très fournies à propos des incertitudes apportées par ce critère financier participant à la définition des délégations de service public. A ce jour, le débat n'est toujours pas tranché. La haute assemblée elle-même, n'a pas fixé de critère chiffré permettant d'attribuer cette qualification de façon certaine à un contrat

De ce qui précède, il ressort que la Ville en 1999 a opté pour un outil juridique (la délégation de service public) dont la définition légale initiale était si imparfaite que le législateur a été obligé de la préciser 8 ans après celle-ci soit, 2 ans après la date de signature du contrat dont il est question.

Qui plus est, aujourd'hui encore, le débat n'est toujours pas tranché puisque la doctrine la plus récente s'interroge encore sur la relativité du critère financier dans l'identification des délégations de service public » cf. l'article de doctrine paru dans « l'Actualité Juridique Droit Administratif » du mois d'août 2003.

Par conséquent, critiquer la démarche utilisée à l'époque par la Ville met surtout en relief le contexte juridique éminemment flou dans lequel se débattent trop souvent les collectivités locales.

Enfin, la remarque de la Chambre concerne un contrat qui n'a eu d'effet que pendant un an. Depuis lors, le festival est réalisé par un prestataire de service dans le cadre d'un marché public.

**La Chambre** poursuit en évoquant le cas du contrat portant délégation de l'exploitation du palais des sports Jean Bouin. La masse des aides apportées par la Ville serait de nature, ici aussi, à dénaturer la qualification de ce contrat, si ce n'étaient les pertes subies par le délégataire plusieurs années durant.

**En réponse**, la Ville rappellera que selon la dernière jurisprudence en cours, pour qualifier, requalifier ou déqualifier un contrat de délégation de service public, ce n'est pas la masse des aides apportées par le délégant qui importe mais la part de risque prise par le délégataire (CE 7 avril 1999 commune de Guilherand-Granges conclusions C. Bergeal). La loi MURCEF du 11 décembre 2001 reprend cette idée en mentionnant la nécessaire liaison entre la rémunération du délégataire et les résultats de l'exploitation. En l'occurrence, le délégataire chargé de gérer le Palais des Sports Jean Bouin a assumé les pertes d'exploitation du service public plusieurs années durant et donc sa part de risque malgré les aides versées par la Ville. Par conséquent, le contrat portant délégation du palais des sports Jean Bouin comprend, au plan financier, la caractéristique essentielle des délégations de services publics : l'association du délégataire aux aléas de gestion.

La Ville remarque d'ailleurs que la Chambre est amenée à constater qu'il s'agit bien d'une délégation de service public.

En conclusion, si la Ville assume les aides qu'elle accorde à ses services publics délégués, elle reconnaît aussi que le montant de certaines d'entre elles n'a probablement pas été évalué avec assez de précision. Elle a déjà amélioré son système d'évaluation dans ce domaine. Elle continuera son effort dans ce sens.

## **Concernant les aides indirectes**

**La Chambre**, après avoir mentionné le libellé inapproprié de certains contrats évoque les aides indirectes de la Ville à ses délégataires. Elle cite à l'appui le palais des sports Jean Bouin et le Nice Jazz Festival.

**En réponse**, la Ville convient que l'intitulé de certains contrats ne recouvrait pas leur contenu. C'est ainsi que le contrat portant délégation du palais des arts du tourisme et des congrès (ACROPOLIS) était bien un affermage, en dépit de son appellation, de concession. Il en est de même pour le contrat concernant le palais des sports Jean Bouin.

Cette confusion a déjà disparu pour ce qui concerne ACROPOLIS puisque l'intitulé du contrat actuel correspond à son contenu (un affermage). Quant au palais des sports Jean Bouin, le document de principe adopté par le conseil municipal le 28 mars 2003, à l'occasion du lancement de la procédure de recherche d'un nouveau délégataire reprend dans son libellé et son contenu, toutes les dispositions d'un affermage.

Pour ce qui est du Nice Jazz Festival, la Ville avait pris conscience de la situation passablement embrouillée due à l'interpénétration des services municipaux et du délégataire sur le même site à l'occasion de la même manifestation. Ce n'était pas de nature à clarifier les responsabilités de chacun ni à connaître et donc à maîtriser les coûts. Il a donc été mis fin à la situation décrite par la Chambre dès l'année 2001.

Concernant le palais des sports Jean Bouin, la Ville croyait bien faire en payant directement au délégataire le coût des heures d'utilisation par les clubs de la piscine ou de la patinoire. Cette démarche avait le mérite pour la Ville de s'assurer que les fonds publics seraient bien destinés à l'entraînement des sportifs. Cela dit, il apparaît effectivement plus clair de subventionner directement lesdits clubs, comme le recommande la Chambre. La Ville agira dans ce sens à l'occasion de la négociation du prochain contrat portant affermage du palais des sports Jean Bouin.

### **I-1-3 Un soutien financier qui n'apparaît pas clairement dans les comptes**

**La Chambre** regrette que les écritures comptables, concernant ce qu'elle estime être des services publics industriels et commerciaux, ne soient pas regroupées au sein de budgets annexes.

**En réponse**, La Ville estime que la nécessaire individualisation des comptes d'un service public industriel et commercial au sein d'un budget annexe suggérée par la Chambre ne s'applique qu'aux services publics industriels et commerciaux gérés en régie. Ceci afin de pouvoir vérifier le respect du principe d'équilibre. En revanche, selon la Ville, rien ne l'exige pour les comptes des services publics délégués. En outre, la Ville précise qu'à l'occasion du transfert de la compétence transport à la Communauté d'Agglomération Nice Côte d'Azur, un budget annexe a été créé pour ce service public.

### **I-2 Sur le suivi des délégations**

**La Chambre** estime que le suivi des délégations de services publics est confié à de nombreux services pas toujours bien coordonnés entre eux.

**En réponse**, la Ville rappelle qu'en matière de suivi des contrats portant délégations de services publics, elle a opté pour une méthode faisant appel à la pluridisciplinarité. C'est le sens de la première note de service de la direction générale en date du 3 février 1998. En résumé, il revient à chaque service municipal concerné de contrôler le ou les services publics délégués qui relèvent de sa sphère de compétence.

Cette option a été prise dans l'espoir que les services municipaux n'oublient pas que les services publics délégués restent des services publics à part entière méritant toute leur attention. En outre, lesdits services peuvent compter sur les conseils et le soutien d'une mission délégations de services publics créée en 1997. Bien sûr, l'initiative est relativement tardive. Toutefois, de grands progrès ont eu lieu depuis. Il existe maintenant une véritable coopération transversale entre les services opérationnels et la mission délégations de services publics, non seulement pour suivre les contrats en cours mais pour la préparation et la conduite des procédures de délégations de services publics. Désormais, les nouveaux contrats portant délégation de service public sont conçus et négociés de façon pluridisciplinaire.

Cette pluridisciplinarité n'empêchera pas le recours ponctuel aux expertises externes pour les affaires complexes. Ces audits externes ont d'ailleurs rendu de grands services à la Ville comme l'a noté la Chambre pour la restauration scolaire par exemple.

En conclusion sur ce point, la Ville estime que la conception, le suivi et le contrôle des contrats de délégations de services publics portent sur des objets trop diversifiés et ou trop complexes pour relever d'un seul service. Depuis 1998 une démarche a été mise en place. Elle a déjà donné des fruits, même si des progrès restent à faire. C'est le sens d'une nouvelle note de service sur ce thème en date du 29 juillet 2003. Elle confirme une intervention pluridisciplinaire pour la mise au point, le suivi et le contrôle des contrats de délégations de services publics.

## **II Les principales anomalies relevées**

### **II-1 Des formules de gestion parfois inadaptées**

**La Chambre** doute de l'utilité du rôle de la SEMIACS, société d'économie mixte municipale, concernant 2 contrats d'exploitation de réseaux de transport urbains de voyageurs dont elle est délégataire. Elle considère en effet que la SEMIACS sous-traite l'essentiel des prestations dont elle est chargée par le contrat de délégation de service public, ce qui la rend quasiment inutile.

**En réponse**, en créant la SEMIACS en 1984, la Ville souhaitait se doter d'un outil suffisamment performant pour dialoguer d'égal à égal avec les grands opérateurs de transport dont on sait la compétence mais aussi l'influence. Le fait de sous-traiter l'essentiel de l'activité déléguée n'était pas contradictoire avec cette intention première, permettant l'émergence d'une expertise locale en matière de gestion d'un réseau de transport en commun. Cette démarche a d'ailleurs été validée par l'article 6 de la loi de 2002 sur les sociétés d'économie mixte locale qui admet que : « les garanties professionnelles sont appréciées notamment dans la personne des associés et au vu des garanties professionnelles réunies en son sein ». De même, elle permet que : « Les sociétés en cours de constitution ou nouvellement créées peuvent être admises à présenter une offre dans les mêmes conditions que les sociétés existantes. »

En résumé, la Ville assume en droit et en opportunité le choix de son délégataire, la SEMIACS.

**La Chambre** mentionne à propos du stationnement, que la formule utilisée par la Ville, savoir un même contrat de concession pour l'exploitation de plusieurs parcs de stationnement et le stationnement payant sur voirie n'était pas approprié. Il eût fallu, selon elle, recourir à un marché de services.

**En réponse**, il est vrai que par un même contrat dénommé contrat de concession, la ville de Nice a concédé à la SEMIACS, la gestion de l'ensemble des parkings de la ville, parcs de stationnement situés hors voirie et sur la voirie. Ledit contrat traitait aussi de la réalisation d'investissements futurs que la ville souhaitait effectuer pour améliorer la qualité du stationnement. Bien évidemment, ce dispositif contractuel a été établi avant les dispositions de la Loi SAPIN du 29 janvier 1993.

Toutefois, ce mode d'action était admis par la jurisprudence des juridictions administratives laquelle reconnaît que les modalités d'organisation de ce service public peuvent être librement aménagées par les collectivités locales. Plusieurs décisions de jurisprudence ont admis que la gestion des parkings sur voirie puisse se faire par l'intermédiaire de contrats de concession (C.E. 7 janvier 1976, Ville d'Amiens, Leb. P.11 : C.E. 18 décembre 1982, commune de Saint Maur des Fossés, Req. N°323/13).

Par conséquent, l'organisation de la gestion du stationnement payant sur voirie peut être déléguée, sous forme de contrat de concession ou d'affermage, sous réserve que les conditions suivantes soient réunies :

1. Les conventions conclues ne doivent pas permettre de déléguer les prérogatives de police de stationnement sur la voie publique relevant exclusivement du maire (C.E., 1<sup>er</sup> avril 1994, commune de Menton et Autres, société Scetauparc Exploitation, n°144.152, n°144.241).
2. La convention doit prévoir que la rémunération de l'exploitant est liée au résultat de l'exploitation du service.

Dans ce cas, il s'agit bien d'un contrat de délégation de service public, ce qui est le cas pour la délégation faite à la SEMIACS pour le stationnement. La jurisprudence et la doctrine admettent qu'il est possible pour les collectivités de globaliser les deux modes de gestion au sein d'une convention, alors qu'il ne s'agit pas tout à fait de la même nature des services.

En conclusion sur ce point, la Ville ne semble donc pas avoir fait d'erreur d'appréciation dans le choix de son montage juridique lorsqu'elle a opté pour un contrat de délégation de service public avec la SEMIACS pour l'exploitation du stationnement sur voirie et de certains parcs de stationnement souterrains.

**La Chambre** évoque ensuite le cas du fermier du palais des arts du tourisme et des congrès (ACROPOLIS). S'agissant d'une association, la Chambre estime qu'aucun tiers privé n'engage clairement sa responsabilité financière par un apport au capital de l'exploitation.

**En réponse**, même si la Ville partage au fond l'analyse de la Chambre, elle rappelle qu'en fin 1998, au terme de la procédure destinée à choisir le futur délégataire de son palais des congrès, elle n'avait pas d'autre choix que l'association Nice Acropolis, unique candidat encore en lice. Que ce soit en droit ou en opportunité, elle n'avait pas d'autre possibilité.

**La Chambre** cite enfin le cas des Studios de la Victorine pour s'interroger sur la réelle existence d'un service public et traiter des aides apportées par la Ville à son délégataire.

**En réponse**, la Ville rappelle qu'il s'agit d'une activité très ancienne remontant au premier tiers du 20<sup>ème</sup> siècle. Il faut savoir que les Studios de la Victorine, outre leur renommée nationale, sont quasiment les seuls studios français connus outre-atlantique. Ils ont d'ailleurs été créés par un citoyen des Etats Unis.

L'Union européenne elle-même reconnaît un intérêt stratégique au secteur de l'audiovisuel, considérant que la télévision par exemple est la première source de divertissement et d'information des citoyens européens. Au plan économique, l'audiovisuel représente un million d'emploi dans l'Union. De fait, l'Union européenne soutient la construction d'équipements culturels au titre de sa politique de développement régional par le biais du fonds européen de développement régional (FEDER). C'est ainsi que le FEDER finance les projets de construction d'espaces culturels et de réhabilitation d'immeubles historiques ou de sites culturels en vue de les convertir en musée, bibliothèque, salle de concert, centres multimédias comme par exemple le pôle image d'Angoulême.

Plus près de Nice, la Ville de Marseille a investi près de 32 millions d'euros pour réaliser le site de « La belle de Mai ». Si le montage juridique utilisé est différent (domaine privé de la Ville de Marseille et baux commerciaux pour les occupants) cela s'explique notamment par l'absence de tradition cinématographique du site, lequel est une ancienne manufacture de tabac.

Le site de la Victorine, bien municipal classé dans son domaine public est lui à la fois un site historique (l'un des plus anciens sites de tournage en France) un centre multimedia et, a fortiori, une source d'emplois (plus de 20 entreprises y sont installées). Il comporte donc les caractéristiques nécessaires et suffisantes d'un service public.

Par conséquent, lorsque la Ville s'aperçut que ce bien municipal confié sous forme de bail emphytéotique à des preneurs successifs se dégradait irrémédiablement, c'est à bon droit qu'elle intervint.

Considérant que la formule du bail emphytéotique s'était révélée insatisfaisante pour contrôler efficacement le devenir du site, la Ville a opté pour la formule de la délégation de service public.

Cet outil juridique lui a permis de contracter avec un professionnel de la gestion de studios de cinéma après une mise en concurrence en bonne et due forme. A cette occasion, un seul des 3 candidats a montré suffisamment d'envergure et de professionnalisme pour déposer une offre crédible. Le contrat de délégation prévoit effectivement un apport réciproque du délégant et du délégataire dans la remise à niveau du site déprécié sur bien des plans (mise aux normes, désamiantage, réseau d'eau, puissance électrique, etc.). De fait, ce n'est que depuis l'entrée en vigueur du contrat portant délégation de service public que la Ville sait ce qu'il se passe sur le site de la Victorine. Ceci grâce aux rapports annuels, aux projets d'activité et tableaux de bord que lui adresse son délégataire.

Quant aux fonds municipaux mobilisés pour remettre à niveau le site, ils peuvent difficilement être qualifiés d'aides. En effet, il s'agit pour la Ville d'investissements portant sur son propre patrimoine, puisque le site lui appartient. Le choix des entreprises chargées des travaux de mise aux normes s'est déroulé après une mise en concurrence organisée par le délégataire dont les résultats ont été validés par la commission d'appel d'offres de la Ville. Les travaux ont été réceptionnés contradictoirement par la Ville, le concessionnaire et les entreprises concernées.

Il y a bien eu contrepartie pour le patrimoine municipal et transparence du processus, non seulement au moment du choix du délégataire mais aussi par la suite à l'occasion de la sélection des entreprises chargées des travaux de mise aux normes du site.

A ce jour, sans l'apport financier municipal, il n'est pas sûr que les Studios de la Victorine existeraient encore. La Ville a donc réagi à temps en utilisant la formule juridique qui lui a semblé la plus efficace, la délégation de service public. L'outil juridique utilisé, la délégation de service public, a fait ses preuves. Les financements municipaux mobilisés ne l'ont pas l'ont été à fonds perdus puisque c'est le patrimoine municipal immobilier qui en a bénéficié.

## **II-3 Sur les insuffisances des rapports des délégataires**

### **II-3-1 Sur les retards dans la production ou l'approbation des comptes**

**La Chambre** évoque à plusieurs reprises les retards dans la production ou l'approbation des comptes de certains délégataires. Elle illustre son propos en citant notamment les contrats portant sur le transport urbain et le Nice Jazz festival (sessions 1998 à 2000).

**En réponse**, la Ville rappelle, s'agissant du cas des transports urbains, que l'approbation définitive des comptes des exercices 1994 et 1995 a été retardée notamment pour lever toutes les anomalies existantes. Cela signifie que la volonté de contrôle était là. On peut certes regretter ces lenteurs mais ce sont elles qui ont permis de « mettre les choses à plat ». Depuis, les délais sont bien moindres. Il a fallu en passer par là pour plus d'efficacité aujourd'hui.

Concernant le délégataire des sessions 1998 à 2000 du Nice Jazz Festival, il s'agissait d'un délégataire nouveau, peu au fait du processus de rendu des comptes, spécifique aux délégations de services publics. S'il n'a pas rendu les comptes dans les stricts délais imposés par le contrat de délégation, il s'est exécuté dans des délais raisonnables. Quant aux comptes de la manifestation de 1999, ils ont bien été présentés au conseil municipal (séance du 17 décembre 1999, délibération numéro 37.7).

### **II-3-2 et II-3-3 Sur la fiabilité des comptes produits par les délégataires et la pertinence des informations qualitatives et quantitatives**

**La Chambre** évoque les erreurs et ou les insuffisances des comptes produits par les délégataires mais aussi les améliorations intervenues.

**En réponse**, certaines erreurs évoquées par la Chambre ont été détectées par la Ville elle-même, ce qui révèle tout de même son souci de contrôle. D'une manière générale, la Ville s'attache à l'amélioration de la fiabilité des comptes-rendus qui lui sont adressés par ses délégataires.

Il s'agit d'une démarche de fond qui, effectivement comme le dit la Chambre, rencontre bien de la résistance. Le chemin parcouru est déjà significatif, même s'il reste encore à faire, notamment à propos des données quantitatives et surtout qualitatives.

## **II-4 Sur le suivi du patrimoine**

**La Chambre** traite du manque de soin apporté au régime applicable aux différentes catégories de biens affectés aux délégations de services publics, à l'absence de plans de renouvellement de ces biens.

**En réponse,** la Ville convient que le suivi des biens affectés aux délégations de services publics a été insuffisamment traité, notamment dans les contrats les plus vieux. Pour ce qui est de l'ancien contrat portant concession du palais des Arts du Tourisme et des Congrès (ACROPOLIS) la Ville a entrepris de récupérer les provisions constituées par le concessionnaire mais inutilisées. Un titre de recettes a été émis à cette fin à l'encontre de Nice Acropolis, lequel a déféré ce dernier devant le tribunal administratif de Nice. Un expert, désigné par ledit tribunal, a déjà ouvert ses opérations.

#### **II-5 Sur la difficulté d'interpréter les comptes fournis par les délégataires**

**La Chambre** évoque notamment la complexité des écritures entre la SEMIACS et ses sous-traitants, en indiquant que certaines charges seraient supportées à tort par l'utilisateur ou le contribuable.

**En réponse,** Bien que la Ville ne soit plus compétente en matière de transports en commun depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002 (date de création de la Communauté d'Agglomération de Nice Côte d'Azur) elle s'est rapprochée de la SEMIACS à ce propos. Une étude contradictoire est en cours. Elle devrait déboucher sur un protocole d'accord transactionnel.