

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

Marseille le 07 février 2004

Référence à rappeler :

GrefLF/SR/ n°479

Lettre recommandée avec AR n°470397390

Monsieur le Sénateur Maire,

Par courrier du 6 janvier 2004, je vous ai adressé, ainsi qu'à votre prédécesseur, le rapport d'observations définitives sur la gestion des délégations de services publics - synthèse - de la ville de Nice au cours des années 1994 à 2001, arrêté par la chambre lors de sa séance du 16 décembre 2003.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous invitais à me transmettre votre réponse écrite dans un délai d'un mois suivant sa réception.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel sont jointes les réponses adressées dans le délai précité. Celui-ci devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur Maire, à l'expression de ma considération distinguée.

Monsieur Jacques PEYRAT

Sénateur Maire

Hôtel de Ville

06364 NICE CEDEX

Le président,

Alain PICHON

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA VILLE DE NICE

(Alpes-Maritimes)

GESTION DES DELEGATIONS DE SERVICES PUBLICS

- SYNTHESE -

Années 1994 à 2001

Le contrôle des délégations de service public de la ville de Nice a été inscrit au programme de la Chambre. Par lettre en date du 30 mai 2001, son président a informé

M. Jacques Peyrat, maire de Nice, que la Chambre allait procéder à cet examen en application des articles L. 211-8 et R. 241-2 du code des juridictions financières. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 16 décembre 2002 entre le rapporteur et Mme Juliana Chichemanian Delpy, maire-adjoint, pour le maire empêché, et le 8 janvier 2003 avec

M. Jean-Paul Barety ancien maire.

Lors de sa séance du 21 août 2003, la chambre a arrêté ses observations provisoires dans un rapport de synthèse. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Peyrat et M. Barety. Seul M. Peyrat a répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté, le 16 décembre 2003, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Besombes, président de section-doyen, président de séance, MM. Fabre, Giannini, Leyat, présidents de section, Mme Panetier-Alabert, MM. Larue, Maccury, Mme Courcol, conseillers, et M. Caiani, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 6 janvier 2004 au maire en fonctions ainsi qu'au précédent ordonnateur pour les parties le concernant. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

Ces derniers ont fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant leur seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le maire à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Les services délégués à des entreprises privées, des sociétés d'économie mixte ou des associations représentent une part considérable de l'activité de la commune qui ne pouvait être appréhendée que par la mise en oeuvre d'un contrôle spécifique de la Chambre. Ce dernier a consisté en un rapide examen d'ensemble des contrats en cours, suivi d'un contrôle approfondi de quatre services délégués ayant donné lieu à des rapports particuliers :

- réseaux des transports urbains et des collines niçoises, société SEMIACS : contrats de " concession " des 20 décembre 1989 et 22 mars 1990

- palais des sports Jean Bouin, société CARILIS : contrat de " concession "

du 1er juillet 1994

- service de restauration scolaire société Azur Restauration Collective: contrat de concession du 16 décembre 1986

- palais des congrès et des expositions, Association Nice-Acropolis : contrat de " concession " du 30 mars 1984 et contrat d'affermage du 24 décembre 1998

Le présent rapport fait la synthèse des travaux de la Chambre.

1) DES MASSES FINANCIERES CONSIDERABLES NECESSITANT L'ORGANISATION D'UN SUIVI EFFICACE

Malgré son étendue (1), le périmètre des services délégués ne résulte pas d'une stratégie d'externalisation de la municipalité. Certains contrats sont d'ailleurs anciens, comme le traité de concession de la distribution de l'eau qui, remontant à 1864, a été refondu dans une convention de 1952 complétée depuis par 21 avenants ce qui le rend en grande partie illisible (2).

La ville de Nice a donc procédé au cas par cas, après s'être interrogée sur la capacité de ses services à assurer la mission.

1.1) Des masses financières importantes

1.1.1) Un chiffre d'affaire considérable qui ne transite pas par le budget de la ville

Les services délégués génèrent un chiffre d'affaire annuel de plus de 250 Millions d'euros (1,6 MdF) et constituent donc une masse financière considérable rapportée au budget de fonctionnement de la commune qui s'élevait, en 2000, à 590 Millions d'euros (3,9 MdF). Ils comprennent aussi bien des services publics industriels et commerciaux qui font traditionnellement l'objet de délégations tels que les services de distribution d'eau, de transport, de chauffage urbain, que des services à vocation touristique (palais des congrès), sportive (palais des sports) ou culturelle (festival du jazz, festival du livre).

1.1.2) Des services qui reçoivent un soutien de la part de la ville

Les services délégués sont souvent très dépendants des aides municipales. Ces dernières prennent la forme d'aides directes et d'aides indirectes.

Les aides directes

Les aides directes peuvent être évaluées à environ 290 à 300 MF (45 Millions d'euros) annuels.

Certaines aides reposent sur des bases législatives. Tel est le cas du soutien apporté aux réseaux de transports publics urbains de voyageurs au titre desquels la ville perçoit le versement transport. Dans leur cas on observe néanmoins que la prise en charge des charges par le budget de l'autorité organisatrice est moins élevée proportionnellement que dans les réseaux de taille équivalente.

Le soutien prend parfois la forme de compensations tarifaires (compensation des tarifs réduits dans les transports publics, prise en charge d'une partie des repas facturés dans la restauration scolaire)

Certaines subventions constituent de véritables subventions d'équilibre. Les services à vocation culturelle ou sportive ne sont, en réalité, viables que si la ville continue de leur apporter un soutien financier important, mais des subventions d'équilibre sont parfois versées à des services publics à caractère industriel ou commercial tels que le palais des congrès et des expositions et sont de ce fait irrégulières. L'association Nice Acropolis a, en outre, obtenu de la ville, en 1995, une prise en charge substantielle des dépenses induites par l'organisation de la convention internationale du Rotary. En outre, le versement de la ville semble surévalué, au regard des charges réellement

inscrites dans les comptes de la délégation au titre de l'organisation du congrès ce qui permet de requalifier cette facturation en subvention d'équilibre.

Le montant des aides est parfois si élevé que le contrat ne répond plus aux critères jurisprudentiels et législatifs permettant de le qualifier de délégation de service public. Ainsi, le Préfet des Alpes maritimes a déféré à la juridiction administrative la délibération du 5 mars 1999 et le contrat de délégation du festival du livre au motif que les critères nécessaires à la qualification d'une délégation de service public n'étaient pas réunis (3) ; les subventions municipales représentaient en effet 91% des recettes. On pouvait dès lors considérer, en se référant à l'arrêt Conseil d'Etat du 15 avril 1996, préfet des Bouches du Rhône contre commune de Lambesc que la rémunération du contractant n'était pas substantiellement assurée par les recettes de la délégation. La ville ne peut donc invoquer la parution, seulement en 2001, la loi du 11 décembre 2002 dite loi MURCEF, qui reprend en partie le critère jurisprudentiel précité, pour justifier la passation d'un contrat de délégation de services publics au lieu d'un marché public.

Enfin, la masse des aides de toute nature, apportées au titulaire du contrat d'exploitation du palais des sports Jean Bouin, aurait pu conduire la Chambre à y voir un contrat de gérance, si cet exploitant n'avait pas dû supporter chaque année des pertes considérables dues à l'insuffisance des recettes commerciales provenant des entrées du grand public.

Les aides indirectes

Ces dernières prennent les formes les plus variées et ne peuvent être décelées que par une analyse minutieuse des contrats et des relations effectives qui se nouent entre les délégataires et l'autorité délégante.

De nombreux contrats ont été qualifiés de concession alors qu'il s'agit, en réalité, d'affermage. Dans leur cas, il apparaît que l'essentiel de l'effort financier consenti pour constituer le patrimoine (amortissements, intérêts de la dette etc ...) est supporté par le budget municipal, le délégataire ne s'acquittant que d'une redevance très modeste au regard de ce coût (4).

Certaines aides sont versées en nature. Ainsi, dans le cas du contrat passé pour l'organisation du Nice Jazz Festival, pour la période 1998-2000, le délégataire bénéficie de la mise à disposition des jardins; de matériels, du transport, de l'installation et du démontage des équipements par le personnel municipal, de l'organisation des secours et de la sécurité.

Dans le cas du palais des sports, la ville garantit à la société CARILIS, une part considérable du chiffre d'affaires en prenant en charge la location de créneaux horaires de trois clubs sportifs. De plus, ces recettes d'origine municipale croissent plus rapidement que les autres ressources du service en raison d'importantes augmentations tarifaires. La ville envisage pour l'avenir de verser directement aux clubs sportifs des aides au titre de la location des créneaux horaires ce qui devrait assurer une plus grande transparence des comptes mais ne la dispensera pas de suivre

attentivement l'emploi de ces subventions.

1.1.3) Un soutien financier qui n'apparaît pas clairement dans les comptes de la ville

Les aides indirectes n'apparaissent pas clairement dans les documents budgétaires. En outre, certaines subventions ne sont pas identifiées comme telles. Ainsi les annexes du budget ne font pas mention des subventions versées à la SEMIACS pour l'exploitation du réseau des transports et certaines aides apparaissent dans le budget comme des achats de services : il en est ainsi des compensations tarifaires pour les transports.

D'une manière plus générale, il est regrettable que les services affermés qui sont, de fait, des services publics industriels et commerciaux, pour lesquels le budget municipal enregistre des opérations (travaux et remboursements de dettes pour le palais des Sports, le palais des congrès ou les transports) n'aient pas fait l'objet d'une individualisation au sein d'un budget annexe présenté en équilibre comme le prévoit la législation (article L 2224-1 du code général des collectivités territoriales).

1.2) Le suivi des délégations pourrait être mieux organisé

Déléguer un service ne consiste pas pour l'administration, à abandonner l'exercice d'une compétence à un tiers. Le contrôle du service constitue, pour l'autorité délégante, un devoir et non pas une simple option (CE, 21 décembre 1906, Croix de Seguey Tivoli). Le contrôle a notamment pour objet de garantir au maire et au conseil municipal, l'exactitude et la pertinence des informations contenues dans les rapports que les délégataires sont tenus de produire. Il convient aussi de s'assurer de la poursuite des objectifs définis par la collectivité en terme de coûts et de qualité du service rendu et de la conservation des droits patrimoniaux de la collectivité. Or, les services municipaux compétents en matière de délégation sont multiples et mal coordonnés.

C'est seulement en 1997, qu'un service municipal a été investi d'une mission spécifique en matière de délégations de services publics. Rattaché à la direction des finances, il n'a été doté de moyens humains et matériels significatifs qu'au second trimestre 1999. Elle est principalement chargée d'organiser les procédures de délégation sur saisine du service sectoriellement compétent. Elle s'assure que les contrats comprennent des plans prévisionnels d'activité et de charges, et prévoient la production de tableaux de bord, éléments qui ne figuraient pas dans les anciens contrats.

La procédure de renouvellement étant longue, il est indispensable que les services saisissent la mission au moins 18 mois avant le terme du contrat en cours. Or, il est de fait que certaines procédures ont été trop tardivement lancées occasionnant des prolongations des contrats existants tel que la première concession passée avec Acropolis, prolongée de 8 mois.

La mission n'a pas de compétence de principe pour les contrats antérieurs à sa création et d'une

manière générale, la ville ayant privilégié un contrôle vertical, le suivi des contrats relève principalement du service spécialisé en charge du secteur ou d'un auditeur externe(5). La mission n'est saisie que pour avis sur les rapports annuels des délégataires. Cette saisine est parfois omise (par exemple pour le rapport cantines scolaires 2001). En outre, si les problèmes techniques soulevés par les services délégués justifient l'intervention d'équipes spécialisées, il est en revanche regrettable qu'une réelle coordination et une planification de l'action des différents intervenants y compris des auditeurs externes, n'aient pas été mises en oeuvre sous l'égide de la mission, son placement au sein de l'organigramme municipal ne s'y prête d'ailleurs pas.

La nouvelle direction générale des services, dans une note du 29 juillet 2003 relative à la démarche à suivre en matière de délégation, après avoir constaté à propos de trois notes précédentes, " trop de services encore n'y prête qu'une attention minimale, voire insuffisante " , appelle à une meilleure coopération des services. Toutefois, c'est probablement la dispersion des compétences qui jusqu'à présent a pu engendrer les faiblesses récurrentes du contrôle municipal en matière de suivi patrimonial et de surveillance de la qualité du service rendu.

2) PRINCIPALES ANOMALIES RELEVÉES

2.1) Des formules de gestion parfois inadaptées

Avant même de procéder à la délégation d'un service municipal, il convient de s'interroger sur la pertinence de la formule de gestion choisie.

Au préalable, la Chambre rappelle que la mauvaise qualification formelle des contrats (6) n'est pas forcément anodine. Cette dernière a un impact sur la nature de travaux sur les ouvrages réalisés par le délégataire qui, en cas d'affermage, relèvent du code des marchés publics.

Il apparaît en outre, que les conventions sont parfois inadaptées aux conditions réelles d'exercice de la mission de service public ou s'écartent des conditions initiales de mise en concurrence.

Ainsi, la caractéristique principale des deux contrats passés avec la SEMIACS pour l'exploitation des réseaux de transport est de prévoir une sous-traitance quasi intégrale des prestations (7). Les charges des services sont essentiellement constituées par les rémunérations de ces sous-traitants. Dans ces conditions, la Chambre n'a pu déceler quel était l'intérêt réel pour la ville, de recourir à " l'intermédiation ", source de surcoût en frais de structure, d'une société d'économie mixte. L'existence de l'écran que constitue la SEMIACS rend en outre malaisée la connaissance des charges qui pèsent réellement sur les services de transports, celles-ci n'apparaissant dans leur intégralité que dans la comptabilité des sous-traitants, non soumise à l'autorité délégante. L'argument selon lequel la SEMIACS a été retenue afin de disposer d'un intermédiaire susceptible de traiter d'égal à égal avec les groupes se partageant le marché du transport public, n'est pas recevable dans la mesure où la compétence nécessaire n'a pu être acquise par la SEMIACS que progressivement et notamment après l'intégration à son capital social de deux filiales de ces

grands groupes par ailleurs actionnaires des sous-traitants.

En ce qui concerne le stationnement, la ville a choisi de passer, en 1984, une convention de concession unique avec la SEMIACS pour l'exploitation de plusieurs parcs de stationnement payant et du stationnement payant sur la voirie. Ce procédé pose problème. En effet, sous réserve d'une appréciation souveraine du juge du contrat, la gestion du stationnement sur la voirie ne paraît pas pouvoir relever d'une délégation de service public, dans la mesure où l'exploitant est certes rémunéré pas les recettes du service mais n'encourt qu'un risque minime au titre de l'exploitation puisque la ville assure la police du stationnement à ses frais et ne peut la déléguer. Une telle activité se rapproche plutôt d'une simple prestation de service relevant du code des marchés publics (8).

En tout état de cause, dans une concession, la durée des contrats doit être fonction de la durée d'amortissement des biens mis en concession conformément aux dispositions de l'article 40 de loi 93-122 du 29 janvier 1993 dite loi Sapin. Or le contrat avec la SEMIACS a été passé pour durée globale de 35 ans qui ne se justifie que pour la gestion des parcs de stationnement lorsqu'ils sont construits par le délégataire et non pour l'exploitation du stationnement payant sur voirie (9).

En outre, les bons résultats du stationnement sur les voies publiques pour lequel les charges sont minimales et dont les recettes s'apparentent à des droits perçus au titre de l'occupation du domaine public, couvrent les déficits importants de certains parcs de stationnement qui constituent pourtant des services à caractère industriel et commercial. Le financement de tels services par la collectivité et donc par des recettes provenant des services publics administratifs est certes possible, afin de limiter la part des investissements dans la formation du prix payé par l'utilisateur du service public industriel et commercial mais une telle aide doit être délibérée en conseil municipal et donner lieu un compte d'emploi. La confusion des recettes de deux types de service au sein des comptes d'un seul délégataire est contraire à ce principe.

En ce qui concerne le palais des congrès et des expositions, l'association Nice Acropolis a démontré, depuis 1997, une réelle volonté de rationaliser la gestion des équipements qui lui ont été confiés. La Chambre a néanmoins relevé que si l'on souhaite une réelle gestion aux risques et périls de l'exploitant, la forme associative n'est pas le meilleur moyen d'y parvenir, dans la mesure où, sous cette forme, aucun tiers privé n'engage clairement sa responsabilité financière par un apport au capital de l'exploitation

Un dernier exemple illustre l'inadaptation des formules d'exploitation, celui des Studios de la Victorine. Il s'agit de studios de cinéma très anciens dont le conseil municipal a délégué la gestion en 1997. Lors de la mise en concurrence, étaient ouvertes tant la possibilité d'une exploitation en affermage que celle d'une concession. Un tel éventail de possibilité est irréaliste dans la mesure où un candidat au fermage n'avait aucune charge lourde à assumer, tandis que l'éventuel concessionnaire devait supporter, seuls, des investissements importants qui, au surplus, n'étaient que vaguement définis. Dans le contrat finalement passé, la ville s'est engagée à prendre en

charge plus de la moitié des travaux d'aménagement du site et la redevance fixée pour l'exploitant est modeste au regard des charges supportées par la ville au titre de l'équipement. On le voit, l'économie générale du contrat se trouve fort éloignée des conditions initialement envisagées. Il est en outre permis de s'interroger sur le caractère de service public municipal de l'exploitation de studios de cinémas, fussent-ils revêtus d'un intérêt historique. Aussi il n'est pas impossible que les aides indirectes consenties par la ville dans le cadre du contrat actuel ne puissent pas être requalifiées en aides à une entreprise privée.

2.2) Le déroulement des procédures de délégation est dans l'ensemble satisfaisant

La Chambre a examiné la procédure d'attribution de 10 délégations intervenues depuis l'entrée en vigueur de la loi Sapin. Dans l'ensemble, les différentes étapes de la procédure de mise en concurrence ont été respectées en la forme. Néanmoins dans le cas de la seconde délégation relative aux palais des congrès et des expositions, l'introduction dans l'urgence, au cours de la négociation, d'une clause sociale a conduit à l'attribution de la délégation à l'association Nice Acropolis, le second candidat retenu, jusqu'alors mieux placé, ayant préféré abandonner la compétition.

2.3) Les insuffisances des rapports des délégataires

En application de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, le délégataire est tenu de produire chaque année avant le 1er juin, un rapport annuel comportant les comptes de la délégation et une analyse de la qualité du service. D'une manière générale, les rapports des délégataires sont produits tardivement ; au surplus la qualité des informations données, voire leur fiabilité, est parfois très médiocre

2.3.1) Les retards dans la production ou l'approbation des comptes

Certains retards sont remarquables du fait de leur importance. Ainsi, en raison des observations formulées par le cabinet en charge de l'examen annuel des comptes, il a été demandé au délégataire des services de transport urbain de modifier à plusieurs reprises les résultats de la délégation. Ce travail fort utile a cependant retardé l'arrêté définitif des comptes des exercices 1994 à 1997 qui présentaient des anomalies. A titre d'exemple, le conseil municipal n'a pu statuer une première fois sur les comptes 1991 à 1994 du réseau des collines niçoises seulement le 19 décembre 1997. En raison de l'impossibilité de modifier a posteriori les comptes de la délégation alors que les comptes sociaux avaient été arrêtés, ce n'est que le 17 décembre 1999 que les comptes 1994 et 1995 ont pu être définitivement approuvés.

Dans le cas du Nice Jazz festival (délégation 1998/2000), la ville n'a pas veillé strictement à l'application des stipulations du contrat. Pour les années 1999 et 2000, le compte d'exploitation prévisionnel, accompagné d'un pré-programme, mentionné à l'article 2b du contrat n'a pas été produit 7 mois avant le début de chaque manifestation. Pour les années 1998 à 2000, les

dispositions de l'article 25 de la convention du 22/12/97 qui stipule que le délégataire doit fournir, 4 semaines après la fin de chaque manifestation les comptes signés par l'expert comptable et le grand livre analytique, n'ont pas été entièrement respectées.

2.3.2) La fiabilité des comptes parfois en question

Sans revenir sur les erreurs qui ont retardé l'approbation des premiers arrêtés de comptes de la SEMIACS, les comptes produits par d'autres délégataires soulèvent aussi des problèmes.

Ainsi, jusqu'en 1998, les comptes de la délégation de restauration scolaire ne consistaient qu'en une présentation différente des comptes sociaux. C'est seulement en 1999 que le concessionnaire a mis sur pied une comptabilité analytique censée retracer les résultats des trois pôles d'activité d'azur restauration collective : repas livrés aux cantines scolaires niçoises, repas livrés à l'extérieurs mais fabriqués dans la cuisine centrale, repas fabriqués et commercialisés hors cuisine centrale.

Des erreurs entachent la lecture des comptes de la délégation relative au Palais des Sports, et donnent lieu à des régularisations les exercices suivants.

Enfin, les stipulations de l'article V-4 du contrat d'affermage conclu avec Nice Acropolis qui imposent la tenue d'une comptabilité analytique faisant ressortir le coût d'utilisation de chaque salle et de chaque département du service et les prestations annexes servies, tardent à être mises en oeuvre.

2.3.3) L'insuffisance des informations relatives au service rendu

Les contrats les plus anciens ne comportent que peu de stipulations relatives à la qualité, la teneur ou l'impact du service rendu. Peu d'objectifs ont été fixés aux délégataires. En outre, les informations fournies par les rapports des délégataires sont parfois d'une fiabilité ou d'un intérêt limité

Ainsi, pour les transports publics de voyageurs, le contenu du rapport du délégataire pour 1995 et 1996 était nettement insuffisant. D'une manière générale, la distinction entre les données intéressant chacun des deux réseaux n'est pas toujours opérée dans les rapports d'activité. La définition des indicateurs n'est pas figée ou clairement déterminée (typologie des kilomètres parcourus, changement dans la méthode de décompte des titres vendus, nombre de lignes exploitées, évaluation du nombre de voyages) ce qui rend malaisée l'analyse des évolutions.

En ce qui concerne le palais des sports, les résultats statistiques relatives à un même exercice varient d'un rapport à l'autre (10). En outre, les rapports contiennent peu d'informations relatives aux buvettes, à la publicité, au merchandising, à l'évolution générale de l'état de l'ouvrage aux incidents survenus.

Le premier contrat de Nice Acropolis, ne comportait aucune obligation particulière en matière d'informations ou d'indicateurs à fournir à l'autorité délégante. Selon le contrat d'affermage, le fermier devait proposer une série d'indicateurs révélant les points forts et les points faibles de l'exploitation. En pratique, les principales informations figurant dans les rapports d'activité concernent toujours le nombre de manifestations organisées, le nombre de journées congressistes réalisées et les retombées économiques estimées. Ces données sont insuffisantes pour comprendre les performances du service en terme de résultats ou de chiffre d'affaire.

En ce qui concerne la restauration scolaire et le palais des sports, le contrôle de la qualité du service et de la satisfaction des usagers ne paraît pas constituer une préoccupation majeure, l'autorité délégante s'en remettant au délégataire. En outre l'intensité réelle d'utilisation de la piscine et de la patinoire par les clubs sportifs n'a jamais été réellement mesurée.

2.4) L'insuffisance du suivi patrimonial

La ville a, pour de nombreux services délégués, consenti un effort important pour constituer et même pérenniser le patrimoine nécessaire à l'exploitation du service. Dans ces conditions, les exploitants choisis n'ont eu à effectuer qu'un apport financier modeste et certains d'entre-eux, ont ainsi pu obtenir une très bonne rentabilité des capitaux investis. Dès lors, il est indispensable que la collectivité s'assure de la conservation de ses droits patrimoniaux. Or, d'une manière générale, les clauses et le suivi des contrats en matière patrimoniale sont trop imprécis.

Le régime applicable aux différentes catégories de biens n'est pas clairement défini

Ainsi, le sort des biens acquis hors obligation de renouvellement n'était pas réglé par les dispositions contractuelles du premier contrat de Nice Acropolis.

Les contrats auraient tout intérêt à classer strictement les biens selon les catégories comptables suivantes : biens mis en concession par le délégant et biens apportés par le délégataire, à répartir ensuite entre biens remis à titre gratuit ou à titre onéreux puis entre biens renouvelables et non renouvelables. Pour chacune des catégories précitées, un mode de financement et d'amortissement approprié doit être défini.

Il n'existe fréquemment pas de plan de renouvellement des matériels assorti d'un moyen de financement optimal

Les renouvellements de matériels sont souvent assurés au moyen de provisions pour renouvellement. Or dans aucun des contrats examinés ne figure un véritable plan de renouvellement pluriannuel des immobilisations justifiant la constitution des provisions. Dans le cas du contrat dit de concession de Nice Acropolis, des provisions ont été constituées mais sont restées en grande partie inutilisées et leur solde n'a pas été restitué à la collectivité comme le

prévoyait le contrat. Cette dernière a fait part de son intention de récupérer ces fonds. Dans le cas de la restauration scolaire les provisions passées, calculées indépendamment de toute référence à la valeur des biens concernés, se révèlent jusqu'à présent, inférieures aux renouvellements annoncés comme tels. En revanche le délégataire a réalisé de son propre chef, des achats de matériels pouvant se rattacher à la catégorie des biens renouvelables.

En ce qui concerne les réseaux de transports, l'acquisition des matériels, en cours de contrat, devait être financée par un fonds d'investissement alimenté notamment par une dotation aux amortissements. Afin de pallier un vieillissement important du matériel en cours de contrat, il a été décidé de renforcer le dispositif en mettant à la charge de la ville une dotation spéciale au fonds d'investissement. Au final, alors que le fonds d'investissement avait pu apparaître comme un mécanisme d'autofinancement, la ville a dû mobiliser autant, voire plus, de fonds au titre du matériel roulant que si elle avait acquis les immobilisations elle-même.

Les biens mis en délégation ne sont pas toujours recensés en début de contrat et le suivi du patrimoine est peu attentif

Le premier contrat de Nice Acropolis, le contrat relatif à la restauration scolaire et au palais des sports Jean Bouin, n'ont pas donné lieu à l'établissement d'inventaires contradictoires périodiques. Dans le cas de Nice Acropolis cette absence de suivi patrimonial a entraîné de grandes incertitudes quant au contenu et à la valeur des biens remis à la ville en fin de concession, les inventaires produits ne recoupant pas la valeur des biens portée au bilan du délégataire. Dans le cas des cantines scolaires, les incertitudes quant à la nature des biens achetés (renouvellements ou investissements propres), risquent de poser problème à l'achèvement du contrat lorsqu'il faudra déterminer quels matériels doivent être remis gratuitement à la ville.

2.5) Des résultats difficiles à appréhender

La simple lecture des comptes renseigne mal sur les résultats réels des services délégués.

Les comptes sont parfois faussés par l'imputation de charges indues financées par l'utilisateur ou le contribuable.

Dans le cadre du second contrat passé avec Nice Acropolis, la Chambre a relevé parmi les charges :

un provisionnement anticipé des renouvellements à opérer

des provisions pour taxe professionnelle sans objet

un amortissement anticipé des immobilisations en 2000

Le concessionnaire de la restauration scolaire impute, pour sa part dans les comptes de la délégation d'importantes rémunérations forfaitaires représentatives de frais généraux ou de frais de siège versés à sa maison mère. Une convention, récemment passée, entre l'exploitant et cette maison mère, a permis de réduire à compter de 2000 de moitié les sommes versées (de 15 MF en 1999 à 7 MF en 2000) ce qui tend à prouver que les sommes perçues antérieurement étaient manifestement surévaluées. Les comptes de la délégation de la restauration scolaire ont aussi enregistré des dépenses de sponsoring et de relations publiques qui ne sauraient être considérées comme des charges de la délégation puisque essentiellement consacrées au développement de l'activité extérieure.

En ce qui concerne les délégations relatives aux transports, des discordances entre l'évolution des effectifs et celle des frais de personnels imputés aux comptes de la délégation permettent de penser que la SEMIACS a imputé dans les comptes relatifs aux transports, au début de la période sous revue, des frais de personnels surévalués.

Les bénéfices réellement effectués peuvent apparaître dans les comptes de sous-traitant

L'essentiel de l'activité sur les réseaux de transport est sous-traité par la SEMIACS. Cette dernière présente depuis plusieurs années des comptes en déficit en raison des investissements opérés. Son sous-traitant principal, la société ST2N, dont les recettes sont composées quasi-exclusivement des versements de la SEMIACS réalise en revanche des bénéfices annuels variant entre 2,7 et 4 MF sur la période 1995/2000. En définitive, les comptes de la délégation enregistrent la charge relative aux investissements réalisés : amortissements et intérêts des emprunts, tandis que les comptes du sous-traitant enregistrent les bénéfices tirés de la seule exploitation des réseaux. De surcroît, il convient de noter, que, comme pour les cantines scolaires, le bénéfice apparaissant au compte est minoré du montant de rémunérations forfaitaires facturées par les maisons mères de ST2N. Leurs montants varient entre 5 à 9 MF selon les années et ne sont pas encadrées par les clauses liant les différents partenaires.

Le président de section-doyen,

Président de séance,

Christian BESOMBES

(1) Actuellement, plus de 50 services publics municipaux sont délégués à des organismes de droits privés

(2) Cf ; délibération de la CANCA du 25 mars 2002 qui a repris la compétence en la matière

(3) Le Préfet s'est, par la suite, désisté de son déferé après que le conseil municipal ait par délibération du 17 septembre 1999 limité la " délégation " à la seule année 1999. Pour l'année

2000, la commune a lancé un appel d'offres sur performance.

(4) Délégations des palais des congrès et des expositions, ou délégation du palais des sports dans laquelle, la ville prend aussi en charge des opérations d'entretien et de maintenance

(5) Un suivi spécifique de la concession du service d'eau et celle du réseau de transport urbain, a été confié à un cabinet d'audit niçois

(6) Le contrat relatif à la gestion du palais des sports est au mieux un affermage voire une gérance, et non une concession comme l'indique le contrat. Le 1er contrat passé avec Nice Acropolis est aussi un affermage et non une concession

(7) Un sous-traitant principal a été retenu pour chacun des contrats. Il est chargé de la conduite des autobus, la vente des titres à leur bord, le contrôle des billets et l'entretien du matériel roulant

(8) Les jurisprudences invoquées par la ville pour justifier son choix sont antérieures tant à la loi Sapin qu'à la jurisprudence Préfet des Bouches du Rhône précitée qu'à la loi MURCEF

(9) Dans un arrêt du 29 mai 2000, la CAA de Bordeaux a confirmé un jugement du tribunal administratif de Limoge annulant des conventions de délégation de service public, comprenant la gestion de deux parcs de stationnement sur la voie publique au motif que les durées de contrat (29 ans) étaient trop élevées au regard des investissements supportés par le délégataire

(10) Le nombre d'entrées de la saison 1999/2000 sont différents dans les rapports d'activité 1999/2000 et 2000/2001, Une inversion entre les entrées réalisées sur la piscine et celles réalisées sur la patinoire s'est glissée dans le rapport

Réponse de l'ordonnateur 1 :

[PAO07020401.pdf](#)

Réponse de l'ordonnateur 2 :

[PAO07020402.pdf](#)