



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA COMMUNE DE CANNES
(Alpes-Maritimes)
à compter de l'exercice 2010**

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Cannes, à compter de l'année 2010. Par lettre en date du 18 janvier 2016, le président de la chambre en a informé M. David Lisnard, ordonnateur en fonctions, ainsi que M. Bernard Brochand, précédent ordonnateur. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 18 juillet 2016, entre MM. David Lisnard et les rapporteurs, et le même jour avec M. Bernard Brochand.

Lors de sa séance du 6 octobre 2016, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. David Lisnard, ordonnateur en fonctions et à M. Bernard Brochand, le 23 novembre 2016, et, pour les parties qui les concernent, aux tiers mis en cause.

M. David Lisnard, a répondu par courrier enregistré au greffe le 26 janvier 2017 et a été, à sa demande, auditionné par la chambre le 17 octobre 2017.

M. Bernard Brochand, a répondu par courrier enregistré au greffe le 24 janvier 2017.

La chambre a arrêté ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu le 17 octobre 2017.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 12 décembre 2017 à M. David Lisnard, maire en fonctions ainsi qu'à son prédécesseur pour les passages qui le concernent.

M. David Lisnard a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.

Ce rapport, accompagné de la réponse jointe sera consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

SOMMAIRE

1. La situation financière : analyse rétrospective 2010-2015.....	5
1.1. Les mesures de périmètre liées à l'intercommunalité.....	5
1.2. L'évolution de l'autofinancement.....	6
1.3. L'évolution des produits de fonctionnement	7
1.3.1 Les dotations de l'État et des collectivités	8
1.3.2 Les recettes fiscales et non fiscales.....	9
1.3.3 La fiscalité reversée	17
1.4. Les dépenses de fonctionnement.....	18
1.4.1 Les charges de personnel	18
1.4.2 Les dépenses de fonctionnement courant.....	20
1.5. L'investissement et son financement	21
1.6. La dette.....	23
1.6.1 Le stock de dettes.....	23
1.6.2 Les emprunts obligataires	24
1.6.3 Les emprunts « classiques » souscrits auprès d'établissements de crédits.....	25
2. Perspectives financières 2016-2020.....	26
3. Les ressources humaines.....	30
3.1 L'évolution des effectifs.....	30
3.2 Le temps de travail.....	32
3.2.1 L'absence de contrôle automatisé	32
3.2.2 Le congé libérable de retraite d'un mois.....	33
3.2.3 Les jours de bonification de présentéisme	33
4. Le Palais des festivals et des congrès : gestion, activité, retombées.....	35
3.1 Le schéma d'ensemble	36
3.2 L'occupation du Palais et les retombées économiques	37
3.3 La délégation de service public du Palais des festivals et des congrès	40
4.3.1 La procédure de passation et l'exécution du contrat de DSP	40
4.3.2 Les « manifestations événementielles culturelles »	41
Les « manifestations d'intérêt général ».....	43
4.3.4 Les flux financiers de la ville vers la SEMEC	45
4.3.5 Les flux financiers de la SEMEC vers la ville	46
4.4 Un ensemble contractuel recelant plusieurs fragilités juridiques	47
4.4.1 La tarification du service public.....	47
4.4.2 L'existence possible d'une aide d'État versée par la commune à certains des organisateurs de congrès ..	51
4.5 Les opérations liées aux travaux réalisés dans le palais des festivals et des congrès ..	54
4.5.1 L'entretien des locaux et le renouvellement	55
4.5.2 Les opérations récentes de rénovation	56
4.5.3 Les travaux sur les auditoriums	59
4.5.4 Le marché de conception-réalisation	61

SYNTHESE

La situation financière de la ville de Cannes est satisfaisante. La commune dégage une épargne brute importante, qui lui permet de financer le remboursement de sa dette et une partie de ses investissements.

Cette situation devrait lui permettre d'absorber la poursuite de la baisse des dotations de l'État amorcée en 2014 et les incertitudes liées à l'évolution des produits des jeux de casino.

Après s'être fortement endettée dans les années 2000 (l'encours de sa dette ayant atteint un pic de 315 M€ fin 2008), la commune a entamé en 2009 une phase de décrue de son stock de dettes. Elle s'est assignée pour objectif d'en réduire le montant à moins de 200 M€ en 2020.

Les projections réalisées sur la période 2016-2020 montrent que cet objectif est atteignable, sous réserve que la commune poursuive la politique de réduction de ses dépenses de fonctionnement et de maîtrise de sa masse salariale dans laquelle elle est déjà engagée.

Le contrôle de la chambre a mis en lumière un certain nombre d'irrégularités en matière de temps de travail auxquelles la juridiction recommande à la commune de mettre fin. La collectivité doit notamment mettre en œuvre un contrôle automatisé du temps de travail des agents municipaux, ainsi que l'exigent les textes. De même, il lui appartient de mettre fin au congé libérable d'un mois avant la retraite et aux jours de « présentéisme » accordés aux agents, qui reposent certes sur des « traditions anciennes », mais sont dépourvus de bases légales.

La chambre a examiné les relations de la commune avec la société d'économie mixte pour les événements cannois (Semec), qui est chargée de la gestion du Palais des congrès et des festivals. Elle a par ailleurs réalisé un contrôle distinct de la Semec.

Il ressort des vérifications correspondantes que le Palais génère d'importantes retombées économiques et de notoriété pour la commune, au point que l'on peut parler d'un « modèle économique cannois ».

Des voies d'amélioration de la gestion de cet équipement sont toutefois possibles. La commune devrait notamment sécuriser la procédure de détermination des tarifs accordés à certains clients, dont les conditions d'attribution ne respectent pas les modalités prévues par les textes et la jurisprudence.

La chambre a examiné le dernier grand chantier de rénovation du Palais des congrès et des festivals, portant notamment sur la rénovation des auditoriums du Palais.

Un premier projet a dû être abandonné dans le souci d'éviter une dérive importante de ses coûts. La commune a été amenée à revoir le dimensionnement de l'opération au travers d'un marché de conception-réalisation.

Recommandations

Recommandation n°1 : Mettre en place un système de contrôle automatisé du temps de travail.

Recommandation n°2 : Mettre fin à la pratique du congé libérable de retraite.

Recommandation n° 3 : Mettre fin au dispositif de bonification lié au présentéisme.

La commune de Cannes comptait 7 3671 habitants et 2 896 résidences secondaires en 2014 (28 967 en 2016). Elle est membre de la communauté d'agglomération des Pays de Lérins (CAPL) qui regroupe les communes de Cannes, Le Cannet, Mandelieu-la Napoule, Mougins et Théoule-sur-Mer, a été créée en 2012 et est opérationnelle depuis 2014¹.

1. LA SITUATION FINANCIERE : ANALYSE RETROSPECTIVE 2010-2015

1.1. Les mesures de périmètre liées à l'intercommunalité

L'intégration de la commune à la communauté d'agglomération des Pays de Lérins a modifié à compter de 2014 les masses budgétaires du budget principal, tant en dépenses qu'en recettes. S'agissant en revanche des soldes de gestion, cette intégration a été neutre pour les finances de la commune.

Globalement les dépenses et les recettes ont diminué de plus de 13 M€.

En €	2014	2015	Delta 2015
Recettes transférées à la CAPL	40 525 221	40 585 570	60 349
Cotisation foncière 2013	16 793 820	16 793 820	-
CVAE 2013	6 932 162	6 932 162	-
IFER 2013	272 001	272 001	-
TASCOM 2013	965 241	965 241	-
TAFN 2013	84 267	84 267	-
<i>sous total impact sur recettes fiscales</i>	<i>25 047 491</i>	<i>25 047 491</i>	<i>-</i>
Compensation salaires (DGF)	15 143 062	15 143 062	-
Rôles CFE supplémentaires 2014	334 668	334 668	-
Rôles CFE supplémentaires 2015		60 349	60 349
Dépenses transférées à la CAPL	12 531 207	13 359 039	827 832
SCOT	95 204	95 204	-
Transports	350 000	350 000	-
Traitement des ordures ménagères (sub SIVADES cpt 65)	11 814 689	11 814 689	-
Dépenses perso (aménagement territoire, politique habitat et environnement)	271 314	271 314	-
Politique de la ville		827 832	827 832
Attribution de compensation versée par la CAPL à la commune de Cannes	27 994 014	27 226 531	- 767 483
Impact sur le périmètre de la section fonctionnement en dépenses et en recettes	- 12 531 207	- 13 359 039	- 827 832

Source : rapports CLECT du 24 novembre 2014 et du 8 octobre 2015

La commune a ainsi perdu en recettes 25 M€ de fiscalité directe et 15 M€ de dotation globale de fonctionnement (DGF), soit un total de 40 M€, compensés à hauteur de 28 M€ par une attribution de compensation² versée par l'intercommunalité.

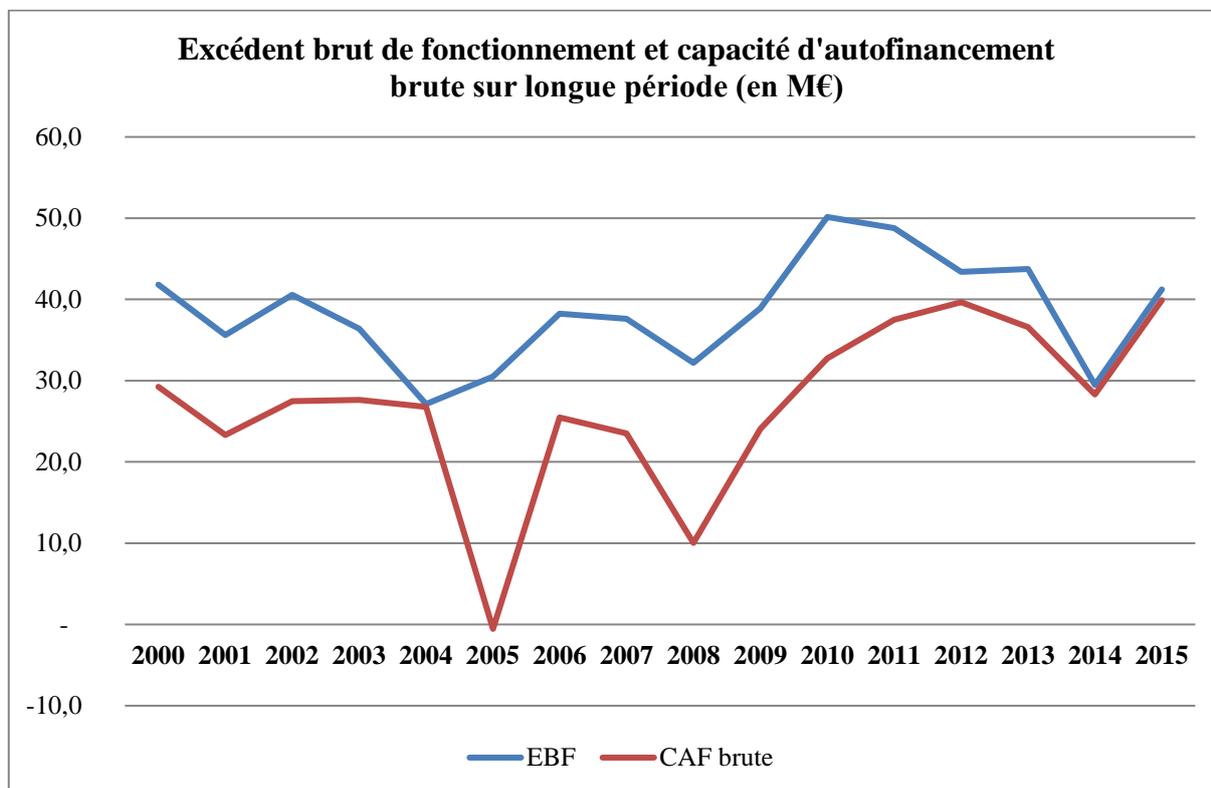
¹ La communauté d'agglomération dispose en 2016 des compétences transports, environnement, développement économique, aménagement du territoire et politique de la ville.

² L'attribution de compensation correspond à la différence entre les ressources fiscales et les charges transférées. Cette différence est reversée à la commune par l'intercommunalité. Elle a pour rôle de garantir l'équilibre du budget communal à la suite des transferts de recettes et de charges à l'établissement public intercommunal.

Un montant total de 12,5 M€ de dépenses correspondant aux compétences désormais confiées à l'intercommunalité lui a été transféré en 2014 et 0,8 M€ supplémentaire en 2015.

1.2. L'évolution de l'autofinancement

De 2008 à 2012, la commune a fortement accru son excédent brut de fonctionnement³ (EBF) et sa capacité d'autofinancement brute⁴ (CAF brute). Elle a ainsi pu financer ses investissements en réduisant son recours à des emprunts nouveaux. De ce fait, elle a pu diminuer son stock de dettes, qui s'était fortement accru jusque-là (cf. *infra*, le point 1.6).



Source : *collectivités-locales.gouv.fr*

L'excédent brut de fonctionnement et l'épargne brute représentent respectivement plus de 17 % et 15 % des produits de gestion, soit un niveau satisfaisant au regard des seuils d'alerte des juridictions financières⁵. En 2016, ces ratios se sont améliorés respectivement à 17,7 % et 18 %⁶.

Après un net fléchissement en 2014, l'épargne brute a de nouveau augmenté en 2015, qui a pourtant été la première année « pleine » de réduction de la dotation globale de fonctionnement, qui s'est traduite par une diminution de recette de 5 M€ pour la commune (cf. *infra*, le point 1.3.1).

³ L'excédent brut de fonctionnement correspond à la différence entre les recettes et les charges de fonctionnement courantes de la commune. Il n'inclut donc ni le résultat financier (charges de la dette principalement), ni le résultat exceptionnel.

⁴ La capacité d'autofinancement brute ou épargne brute correspond à la différence entre les recettes réelles et les dépenses réelles de fonctionnement de la commune, y compris l'annuité en intérêts de la dette. Elle doit être positive et permettre de rembourser l'annuité en capital de la dette puis de financer une partie des investissements nouveaux de l'année.

⁵ Une capacité d'autofinancement brute inférieure durablement à 15 % des produits de gestion est considérée comme insuffisante pour couvrir de manière satisfaisante l'annuité en capital et l'effort d'investissement.

⁶ Selon les données du logiciel Anafi qui est le logiciel d'analyse financière utilisé par les juridictions financières. Il est alimenté par les données comptables des comptes de gestion.

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
= Produits de gestion (A)	248 324 235	253 412 558	255 160 539	253 307 535	241 647 489	241 417 515
= Charges de gestion (B)	198 174 178	204 634 490	211 770 621	209 562 278	212 171 053	199 980 748
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	50 150 057	48 778 068	43 389 918	43 745 257	29 476 436	41 436 766
<i>en % des produits de gestion</i>	20,2 %	19,2 %	17,0 %	17,3 %	12,2 %	17,2 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	-7 972 712	-7 935 689	-7 090 185	-6 503 392	-5 645 596	-4 898 055
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	-3 090	-6 171	-6 319	-4 651	-3 134	0
+/- Autres produits et charges excep. Réels	-9 419 812	-3 349 786	3 367 840	-640 989	4 481 902	3 674 085
= CAF brute	32 754 444	37 486 421	39 661 253	36 596 224	28 309 607	40 212 795
<i>en % des produits de gestion</i>	13,2 %	14,8 %	15,5 %	14,4 %	11,7 %	16,7 %

Source : Anafi

La CAF brute a décroché de 8,3 M€ et l'EBF de 14,3 M€ entre 2013 et 2014 (voir le détail en annexe 2).

La diminution de l'EBF s'explique pour près de 10 M€ par une dépense ponctuelle de 9,6 M€ au profit du service départemental d'incendie et de secours (cf. *infra*), contrebalancé par une recette exceptionnelle à hauteur de 7,5 M€, laissant toutefois subsister une charge nette pour la commune de 2,1 M€. Hors cet effet, l'EBF a diminué de près de 5 M€ en raison principalement d'une augmentation de la masse salariale (cf. *infra*, le point 1.4.1).

1.3. L'évolution des produits de fonctionnement

Au cours de la période de 2010 à 2015, les produits de fonctionnement ont évolué selon le détail présenté dans le tableau ci-dessous.

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	173 986 466	178 296 951	181 162 678	182 172 290	156 453 253	162 361 890
+ Ressources d'exploitation	15 795 367	17 444 131	18 241 970	18 082 590	20 096 936	18 592 501
= Produits "flexibles" (a)	189 781 833	195 741 081	199 404 648	200 254 880	176 550 190	180 954 390
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	58 452 756	60 252 582	59 431 984	58 443 522	41 732 202	37 872 359
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	27 371	-2 667 863	-3 774 946	-5 484 124	23 310 688	22 479 686
= Produits "rigides" (b)	58 480 127	57 584 719	55 657 038	52 959 398	65 042 890	60 352 045
Production immobilisée, travaux en régie (c)	62 275	86 758	98 853	93 258	54 409	111 079
= Produits de gestion (a+b+c = A)	248 324 235	253 412 558	255 160 539	253 307 535	241 647 489	241 417 515

Source : Anafi

1.3.1 Les dotations de l'État et des collectivités

Les dotations de l'État ont diminué de 25 M€ entre 2013 et 2015.

Une partie importante de cette diminution (14,5 M€ en 2014) a résulté d'une simple mesure de périmètre, le transfert d'une fraction de la dotation globale de fonctionnement à l'intercommunalité (cf. *supra*, le point 1.1).

L'autre partie (9,3 M€ dont 2,3 M€ en 2014 et 7 M€ en 2015) représente la diminution réelle de cette dotation correspondant à la contribution de la commune à l'effort national de rétablissement de l'équilibre des comptes publics.

Les autres dotations sont restées relativement stables au cours de la période examinée.

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dotation Globale de Fonctionnement	48 036 495	48 762 225	48 039 344	47 157 124	30 374 718	25 208 875
Autres dotations	535 999	531 024	530 446	528 216	519 792	510 406
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	482 647	483 288	485 518	483 288	483 288	479 518
Participations	5 140 510	5 316 529	5 475 878	5 610 222	5 933 546	6 669 257
<i>Dont État</i>	145 688	85 160	133 083	159 390	460 173	588 026
<i>Dont régions</i>	95 717	121 191	114 377	100 570	94 148	100 708
<i>Dont départements</i>	78 642	114 636	100 049	117 706	144 122	65 661
<i>Dont communes</i>	458 549	391 545	387 326	408 457	414 146	410 798
<i>Dont groupement</i>						2 700
<i>Dont fonds européens</i>	0	0	0	6 058	0	27 813
<i>Dont autres</i>	4 361 914	4 603 997	4 741 042	4 818 039	4 820 958	5 473 550
Autres attributions et participations	4 739 752	5 642 804	5 386 316	5 147 960	4 904 146	5 483 821
<i>Dont compensation et péréquation</i>	4 733 718	5 642 804	5 386 316	5 147 960	4 450 149	4 791 487
<i>Dont autres</i>	6 034	0	0	0	453 997	692 334
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	58 452 756	60 252 582	59 431 984	58 443 522	41 732 202	37 872 359

Source : Anafi

1.3.2 Les recettes fiscales et non fiscales

La commune bénéficie d'un produit fiscal dont le dynamisme sur la période repose sur l'évolution des bases d'imposition, les taux étant restés inchangés. La diminution apparente des produits fiscaux provient du transfert à l'intercommunalité à compter de 2013 de la fiscalité des entreprises (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée, cf. *supra*, le point 1.1).

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Impôts locaux nets des restitutions	118 298 708	119 885 560	122 983 067	128 324 392	104 432 494	108 152 155
+ Taxes sur activités de service et domaine	40 689 270	40 237 215	41 576 016	40 775 946	40 222 497	40 988 933
+ Taxes sur activités industrielles	2 080 000	2 206 476	2 250 000	2 269 896	2 299 900	2 313 985
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	12 918 488	15 967 700	14 353 594	10 802 056	9 498 362	10 906 817
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	173 986 466	178 296 951	181 162 678	182 172 290	156 453 253	162 361 890

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Impôts locaux	118 298 708	119 885 560	122 983 067	128 324 392	104 640 238	108 152 155
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	0	0	0	0	207 744	0
= Impôts locaux nets des restitutions	118 298 708	119 885 560	122 983 067	128 324 392	104 432 494	108 152 155
<i>Dont à partir de 2012 :</i>						
Taxes foncières (yc CFE) et d'habitation	0	0	115 889 073	120 101 348	104 640 238	108 152 155
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	0	0	6 029 485	6 932 162	0	0
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	0	0	802 308	964 681	0	0
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	0	0	262 201	272 001	0	0
+ Autres impôts locaux ou assimilés	39 056 810	31 294	0	54 200	0	0

Source : Anafi

1.3.2.1 La taxe d'habitation

Le produit de la taxe d'habitation résulte de l'application d'un taux, décidé par la commune, à des bases correspondant à la valeur locative des logements sur le territoire communal.

La commune applique plusieurs abattements sur cette base « brute » :

- Un abattement obligatoire pour charges de famille, dont le taux est fixé à 15 % pour 1 à 2 personnes à charges et 20 % pour les personnes suivantes, soit un taux supérieur de 5 points au taux obligatoire fixé par l'article 1411 du code général des impôts (délibération du 20 février 1980) ;
- Un abattement facultatif général à la base de 15 %, soit le taux maximum autorisé par la loi (délibération du 20 février 1980) ;
- Un abattement spécial facultatif pour personnes handicapées de 10 % (délibération du 29 mars 2010).

A la différence d'autres communes de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la ville de Cannes n'a pas réduit ces abattements pour compenser la diminution des dotations de l'État⁷.

Montants en €	2010*	2011	2012	2013	2014	2015
Bases nettes imposées au profit de la commune	219 124 497	225 978 958	230 019 457	240 250 689	240 394 826	250 191 268
Évolution des bases de la taxe d'habitation		3,13 %	1,79 %	4,45 %	0,06 %	4,08 %
dont augmentation décidée par la loi de finances initiale ⁸		2 %	1,80 %	1,80 %	0,90 %	0,90 %
dont augmentation physique		1,13 %	-0,01 %	2,65 %	-0,84 %	3,18 %
Taux de la taxe d'habitation	19,72 %	27,88 %	27,88 %	27,88 %	27,88 %	27,88 %
Taux de la strate**	12,76 %	21,40 %	21,49 %	21,75 %	18,43 %	18,49 %
Produit de la taxe d'habitation	43 212 000	63 002 933	64 129 425	66 981 892	67 022 077	69 753 326
Évolution en €		ns	1 126 492	2 852 467	40 185	2 731 249

Source : États fiscaux n° 1288M

* L'année 2011 est la première année de mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle, qui a conduit à une nouvelle répartition du produit des taxes locales entre les collectivités (communes, départements, régions). Depuis 2011, le département ne perçoit plus la taxe d'habitation et la part départementale a été transférée au bloc communal, ce qui explique l'augmentation faciale du taux de cette taxe en 2011 et son rendement supérieur.

** Jusqu'en 2013, strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants n'appartenant à aucun groupement fiscalisé, à compter de 2014, strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU).

Dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, le maire et son prédécesseur ont fait valoir que, lors de la réforme de la fiscalité locale, la communauté d'agglomération des Pays de Lérins n'ayant pas encore été créée, la commune avait récupéré la part départementale de la taxe d'habitation et qu'il convenait de tenir compte de cette particularité en comparant le taux de cette taxe avec la moyenne des taux agrégés des communes de taille comparable et de leurs établissements publics de rattachement.

Les taux de la ville de Cannes qui, comme indiqué plus haut, sont restés inchangés sur la période 2010-2015, se situent néanmoins à un niveau supérieur aux taux moyens nationaux agrégés des communes et des groupements à fiscalité professionnelle unique, qui atteignaient 25,06 % en 2014 et 25,25 % en 2015 selon les données disponibles sur le portail internet de l'État au service des collectivités. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a également fait état d'une note d'information du Forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales selon laquelle le taux moyen agrégé des grandes villes (hors Paris) se situait en 2016 à un niveau bien supérieur (31,94 %) au taux de la ville de Cannes. La différence constatée avec les taux nationaux ci-dessus mentionnés tient probablement à la taille de l'échantillon des villes entrant dans le calcul de ce taux moyen ainsi qu'à l'exclusion de Paris.

⁷ Certaines communes ont décidé, pour accroître leur produit fiscal, de procéder à une réduction des abattements sur les bases, moins « visible » et médiatique qu'une hausse du taux d'imposition.

⁸ Les bases sont revalorisées chaque année par le Parlement lors du vote de la loi de finances de l'État. Cette revalorisation ne dépend donc pas de la commune et s'impose à elle.

Il convient, en outre, de noter qu'à la différence de nombreuses autres intercommunalités, la communauté d'agglomération des Pays de Lérins ne prélève pas de fiscalité additionnelle sur la taxe d'habitation, ce qui, conjugué aux abattements mis en œuvre, conduit à relativiser la pression pesant globalement sur les ménages.

1.3.2.2 La taxe foncière sur les propriétés bâties

La commune a laissé son taux de taxe foncière sur les propriétés bâties inchangé sur la période. Ce taux, très supérieur à la moyenne de la strate tant que la commune n'avait pas intégré d'intercommunalité, est devenu très inférieur à cette moyenne depuis que la commune a rejoint la communauté d'agglomération des Pays de Lérins en 2014 et a par conséquent changé de strate.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bases nettes imposées au profit de la commune	182 819 192	188 060 336	194 643 622	200 705 682	204 343 987	208 227 265
Évolution base		2,87 %	3,50 %	3,11 %	1,81 %	1,90 %
<i>dont augmentation décidée par la loi de finances initiale</i>		2,00 %	1,80 %	1,80 %	0,90 %	0,90 %
<i>dont évolution physique</i>		0,87 %	1,70 %	1,31 %	0,91 %	1,00 %
Taux de la taxe sur le foncier bâti	17,50 %	17,50 %	17,50 %	17,50 %	17,50 %	17,50 %
Taux de la strate*	13,34 %	15,32 %	15,38 %	14,21 %	22,18 %	22,34 %
Produit taxe foncière sur le bâti	31 993 359	32 910 559	34 062 634	35 123 494	35 760 198	36 439 771
Évolution en €		917 200	1 152 075	1 060 860	636 704	679 573

Source : États fiscaux n°1288M

* Jusqu'en 2013 strate des communes 50 000 à 100 000 habitants n'appartenant à aucun groupement fiscalisé, à compter de 2014 strate des communes 50 000 à 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU)

1.3.2.3 La taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la redevance spéciale d'enlèvement

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) peut être prélevée par une commune si elle effectue au moins l'activité de collecte. Tel est le cas à Cannes, où le traitement des déchets, quant à lui, après avoir relevé d'un syndicat, le Sivades, dépend depuis 2014 de l'intercommunalité (qui elle-même est membre d'un syndicat de traitement⁹).

La TEOM, dont le taux est resté inchangé sur la période de contrôle (12,25), génère une recette annuelle d'environ 25 M€.

⁹ La commune de Cannes adhère jusqu'au 1^{er} janvier 2014 au Sivades (syndicat intercommunal du pays de Grasse-Cannes). Le SMED (syndicat mixte d'élimination des déchets) regroupant 57 communes dont Cannes, lui a succédé.

1.3.2.3.2 L'instauration d'une redevance spéciale additionnelle en 2016

Les producteurs de déchets non ménagers tels que les commerçants, artisans, et services divers (établissements scolaires, administrations, etc.), sont en principe responsables de leur élimination. Toutefois en pratique, il est bien souvent impossible de les distinguer, lors de la collecte, des déchets ménagers.

L'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales précise en outre que les communes ou leurs groupements peuvent assurer également l'élimination des déchets non ménagers qu'ils peuvent « *eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières* ». Il appartient aux collectivités concernées d'instaurer à ce titre la redevance spéciale prévue par l'article L. 2333-78 du CGCT¹⁰.

A l'instar de beaucoup d'autres communes¹¹, la ville de Cannes n'avait jusqu'à récemment pas mis en place cette redevance spéciale. *De facto*, c'est donc la TEOM qui finançait l'intégralité de l'enlèvement des déchets non ménagers.

Le Conseil d'État a récemment¹² clarifié le champ d'application de la TEOM et précisé que celle-ci « *n'a pas pour objet de financer l'élimination des déchets non ménagers, alors même que la redevance spéciale n'aurait pas été instituée* ».

Par délibération du 28 septembre 2015, la commune a institué à compter du 1^{er} janvier 2016, la redevance spéciale, calculée en fonction de l'importance du service rendu, notamment de la quantité des déchets gérés (nombre de bacs multiplié par un prix).

Sur ce sujet sensible, la commune a toutefois choisi de n'instaurer qu'une redevance « additionnelle » puisque :

- Si la TEOM est supérieure au montant de la redevance spéciale, le redevable ne paiera que la TEOM. Ainsi, par exemple :

Si le calcul de la redevance spéciale égale	100
Et si le calcul de la TEOM égale	120
Le redevable paiera alors	120 au titre de la TEOM

- Si la TEOM ne couvre pas le coût réel du producteur de déchets, celui-ci ne paiera, en sus de la TEOM, que la différence entre le montant de la redevance et le montant de la TEOM. Ainsi, par exemple :

Si le calcul de la redevance spéciale égale	120
Et si calcul de la TEOM égale	100
Le redevable paiera	100 au titre de la TEOM 20 au titre de la redevance

¹⁰ Cette redevance spéciale a été créée par la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, et son institution rendue obligatoire à compter du 1^{er} janvier 1993 par la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, pour toutes les collectivités qui n'ont pas instauré la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) prévue à l'article L. 2333-78 du CGCT.

¹¹ Le rapport public thématique sur *Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers et assimilés* que la Cour des comptes a publié en 2011 a montré qu'à l'époque, 12 % seulement des collectivités avaient instauré cette redevance spéciale.

¹² CE, 31 mars 2014, Auchan France c/ CU Lille métropole, n° 368111 « (...) en se fondant sur ce que le coût de traitement des déchets pris en compte pour la détermination du taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incluait, pour une part substantielle, le coût de traitement des déchets non ménagers, lequel [...] ne pouvait pas être couvert par cette taxe, et en déduisant de l'existence d'un excédent de taxe de 3 437 213 euros, représentant 2,5 % du coût de collecte et de traitement des déchets, que le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères fixé pour l'année 2008 par la délibération de la communauté urbaine de Lille Métropole du 20 décembre 2007 était entaché d'erreur manifeste d'appréciation, le tribunal administratif de Lille, qui a souverainement apprécié les faits de l'espèce sans les dénaturer, n'a pas commis d'erreur de droit (...) ».

La redevance spéciale instaurée en 2016 ne concerne pas la totalité des producteurs de déchets. Elle a été budgétée cette année-là à hauteur de 2 M€.

De ce fait, les recettes globales liées aux déchets ont été budgétées en progression de ce montant, ce qui représente une hausse de 10 %. Elles s'élèvent à 28,3 M€ (26,3 M€ de TEOM et 2 M€ de redevance spéciale).

1.3.2.3.2 L'utilisation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

La TEOM ne présente pas un caractère fiscal et son objet est limité au financement de la collecte et du traitement des ordures ménagères. Selon le Conseil d'État, elle n'a en effet pas « le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires ».

Le Conseil d'État a en conséquence jugé que le taux de la TEOM ne doit pas être manifestement disproportionné par rapport au montant des dépenses exposées par la collectivité pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales¹³.

Le taux de TEOM voté par les collectivités doit être tel que les recettes prévisionnelles de TEOM soient proportionnées au montant prévisionnel des seules dépenses du service de collecte et de traitement des ordures ménagères, à l'exception des dépenses afférentes au service de collecte et de traitement des déchets non ménagers (financées par la redevance spéciale)¹⁴.

En cas de disproportion manifeste entre ces recettes et dépenses prévisionnelles, la délibération fixant le taux de TEOM est illégale. Seule est donc admise une disproportion limitée¹⁵.

Les annexes n° A7.2.1 et A7.2.2 du compte administratif 2014, retraçant la répartition de la TEOM en fonctionnement et investissement, présentaient les résultats suivants :

Dépenses réelles de fonctionnement	27 862 343 €
Recettes réelles de fonctionnement (TEOM + dotations et participations)	25 433 941 €
Dépenses réelles d'investissement	868 346 €

Source : États A7.2.1 et A7.2.2 du compte administratif 2014

Ainsi, selon ces états annexes, la TEOM ne suffisait pas même à couvrir l'ensemble des charges afférentes. Cette situation ne se vérifiait plus en 2016, les états précités indiquant un montant total de dépenses réelles de 26,6 M€ et de recettes réelles de 28,2 M€.

En réalité, les dépenses de fonctionnement et d'investissement retracées dans ces annexes recouvraient à la fois les comptes de fonction n° 812 « collecte et traitement des ordures ménagères » et n° 813 « propreté urbaine » à hauteur d'environ 9 M€ (sur 12,7 M€ en fonctionnement de cette fonction), dont la totalité des charges de personnel et la totalité des dépenses d'investissement du compte de cette fonction.

Or, si une partie des dépenses de propreté urbaine pouvait probablement y être rattachée, leur affectation quasi-intégrale à la collecte des déchets ménagers paraissait contraire aux textes en vigueur.

¹³ Cf. CE, 31 mars 2014, Auchan France c/ CU Lille métropole, n° 368111 susmentionné.

¹⁴ Source : Bulletin officiel des finances publiques (Bofip).

¹⁵ Selon le Bofip, une disproportion est limitée lorsque l'excès de produit prévisionnel de TEOM sur le coût prévisionnel net du service n'est pas flagrant et est en tout état de cause sensiblement inférieur à 15 %.

Dans son rapport d'observations provisoires, la chambre avait donc formulé une recommandation tendant à ce que la commune affine sa comptabilité analytique dans ce domaine afin de déterminer précisément les dépenses susceptibles de relever du champ de financement de la TEOM. Toutefois, à compter du 1^{er} janvier 2017, la compétence de collecte des déchets a été transférée à la communauté d'agglomération. La commune ne percevant plus la TEOM, ni la redevance spéciale, il revient désormais à la communauté d'agglomération de réaliser ce travail.

1.3.2.4 Le produit des jeux et les recettes liées aux casinos

La commune compte trois casinos sur son territoire, qui font l'objet de délégations de service public. Deux d'entre eux, le casino « Croisette », installé dans l'enceinte du Palais des festivals, et le casino « Les Princes », situé dans l'hôtel Marriott, au centre de la croisette¹⁶, sont exploités par le groupe Barrière.

Le troisième, le « Palm Beach », qui est exploité par le groupe Partouche, est plus excentré : il est situé à l'est de la ville, à l'extrémité de la croisette. Ce casino doit cependant déménager pour revenir vers le centre-ville, dans un hôtel du groupe (délibération du conseil municipal du 22 juin 2015).

Ces casinos se situent tous les trois dans le premier tiers du classement des casinos français en termes de produit brut des jeux¹⁷, sans toutefois occuper les premières places¹⁸.

Versement des casinos à la ville	2010	2011	2012	2013	2014	Evol 2014/2010
Croisette	6 172	6 835	6 687	6 429	6 225	0,9 %
Redevance d'occupation bâtiment communal	838	980	996	874	823	
Participation touristique	1 106	1 106	1 106	1 328	1 328	
Prélèvement à employer (compte 471)	47	89	68	68	72	
Reversement État 10 %	1 148	1 280	1 232	1 123	1 073	
Prélèvement 15 %	2 981	3 328	3 232	2 982	2 873	
Remboursement impôts locaux	52	52	53	54	56	
Les Princes	2 420	2 614	2 688	2 271	1 853	-23,4 %
Prélèvement à employer (compte 471)	76	134	96	90	71	
Reversement État 10 %	590	629	661	543	437	
Prélèvement 15 %	1 754	1 851	1 932	1 637	1 345	
Palm Beach	3 332	2 123	1 977	1 979	1 546	-53,6 %
Prélèvement à employer (compte 471)	76	90	87	88	58	
Reversement État 10 %	860	501	461	461	352	
Prélèvement 15 %	2 396	1 532	1 429	1 431	1 136	
Total des flux vers la ville	11 924	11 572	11 352	10 679	9 624	-19,3 %

¹⁶ Le casino « Les princes » fait l'objet d'une délégation de service public attribuée en 2003 et courant jusqu'en 2021 (18 ans) ; le casino « Palm Beach » fait l'objet d'une délégation attribuée en 2008 jusqu'en 2028 (20 ans) ; le casino « Croisette » a fait l'objet d'une attribution de délégation en 2016 pour une durée de 5 ans.

¹⁷ Le produit brut des jeux (PBJ) représente le montant des mises, duquel sont déduites les rétributions versées par l'opérateur aux joueurs. C'est donc la part des mises gardées par les sociétés de jeu.

¹⁸ Les plus importants casinos de France sont ceux d'Enghien (148 M€ de produit brut des jeux), Aix-en-Provence (45 M€), Amnéville (43 M€), Bordeaux (42 M€), Cassis (9^{ème}, 35 M€) – Source : bilan statistique des casinos 2013-2014, ministère de l'intérieur.

Dépenses ville	2010	2011	2012	2013	2014	
Reversement (cpt 678)	453	407	679	364	487	
Croisette	36	227	451		252	
Les princes	341	110	228	42	42	
Palm Beach	77	70	-	322	193	
Solde des flux	11 470	11 165	10 674	10 314	9 136	-20,3 %
Redevance variable manifestations artistiques versée directement par le casino au bénéficiaire désigné	2010	2011	2012	2013	2014	
Croisette	476	404	403	390	407	
Les princes	300	300	300	300	300	
Palm Beach	730	709	713	719	720	
Total effort artistique	1 506	1 413	1 416	1 409	1 427	-5,2 %
Total	13 430	12 985	12 768	12 088	11 051	-17,7 %
Croisette	6 648	7 239	7 090	6 819	6 632	
Les princes	2 720	2 914	2 988	2 571	2 153	
Palm Beach	4 062	2 832	2 690	2 698	2 266	

Source : rapports des délégataires et délibérations associées (en milliers d'euros)

Comme dans d'autres communes disposant de ce type d'établissements¹⁹, le produit des jeux s'est fortement érodé²⁰ et la ville de Cannes a vu en conséquence ses recettes nettes diminuer de près de 20 % (2,5 M€) entre 2010 et 2014, ce qui représente l'équivalent d'environ les deux tiers de la croissance du produit fiscal de la taxe sur le foncier bâti.

1.3.2.5 La nouvelle délégation du casino municipal « Croisette »

Le casino « Croisette » est exploité par la « société fermière du casino municipal de Cannes » dans le cadre d'une délégation de service public qui arrivait à expiration le 31 octobre 2015.

Par délibération du 22 septembre 2014, la commune a décidé de proroger de douze mois, à compter du 1^{er} novembre 2015 et jusqu'au 31 octobre 2016, la durée du contrat de délégation de service public ainsi que la durée du bail d'occupation du Palais des festivals.

La ville a justifié cette prorogation par le fait qu'elle n'avait pas défini à cette date son besoin, puisqu'elle menait une réflexion sur les locaux d'exploitation du casino, incluant la possibilité de sa délocalisation, ainsi que sur la durée du futur contrat.

Une consultation pour la conclusion d'une concession à effet du 1^{er} novembre 2016 a été lancée le 4 mai 2015.

¹⁹ Cf. par exemple les rapports d'observations définitives concernant les communes de Deauville, Trouville, Ouistreham.

²⁰ Le produit brut des jeux de la totalité des casinos français est passé de 2,8 Mds€ en 2007 (194 casinos) à 2,3 Mds€ en 2011 (195 casinos) et 2,1 Mds€ en 2014 (198 casinos).

Les candidats devaient présenter une offre de base dans laquelle l'exploitation aurait lieu au Palais des festivals pendant une durée de sept à dix ans ainsi qu'une option à cette offre de base pour une durée de dix à vingt ans. Ils pouvaient présenter également une variante fondée sur un autre lieu d'implantation pendant une durée de sept à dix ans ainsi qu'une option à cette variante pour une durée de dix à vingt ans.

Une seule offre a été déposée par le précédent délégataire, prévoyant une concession d'une durée de sept ans et une option de douze ans.

Dans ses séances du 25 septembre 2015 puis du 9 novembre 2015, le conseil municipal de la commune a constaté que cette offre était très éloignée de ses attentes (cf. le premier tableau de l'annexe 1).

La proposition a donc été déclarée non conforme et la consultation infructueuse par la commune le 9 novembre 2015.

La commune est alors entrée en négociation avec le candidat, ainsi qu'avec seize autres opérateurs, qu'elle a sollicités par courriers du 12 novembre 2015 mais dont aucun n'a cependant déposé d'offre.

Après l'échec de cette négociation, une nouvelle consultation a été lancée le 7 janvier 2016, suite à une délibération du 14 décembre 2015. Elle prévoyait la conclusion d'une convention de délégation de service public d'une durée de cinq années. Les réponses étaient attendues pour le 29 février 2016.

Cette nouvelle consultation, que l'on pourrait qualifier « d'attente », était fondée sur un cahier des charges modifié. Elle ne portait plus que sur une offre de base d'exploitation du casino au Palais des festivals et des congrès et incluait une légère révision à la baisse des prétentions financières de la commune pour tenir compte des résultats de la première consultation attendues (cf. le second tableau de l'annexe 1).

Cette séquence montre que, faute d'une concurrence « exacerbée » et dans un contexte marqué par les difficultés économiques que connaît le secteur des jeux, la ville de Cannes se trouve, comme les autres communes casinotières, en position de faiblesse pour négocier de nouvelles délégations de service public. Les opérateurs concernés n'ignorent pas, en effet, que leurs activités constituent à la fois un élément d'attractivité touristique et une source de revenus très importants pour ces communes.

A la suite de l'audition du maire, la commune a transmis à la chambre le contrat de délégation de service public qui a été signé le 23 juin 2016 par la collectivité et la Société fermière du casino municipal de Cannes.

1.3.2.6 Les droits de mutation

Les droits de mutation à titre onéreux perçus par la commune²¹ suivent l'évolution du marché immobilier (nombre de transactions et prix des biens). Cette évolution étant fluctuante, la prévision de celle des droits de mutation peut s'avérer difficile.

²¹ Les droits de mutation font partie de ce qui est communément appelé les « frais de notaire » lors de l'achat d'un bien immobilier. La majeure partie de ces droits reviennent aux départements. Les communes perçoivent une taxe additionnelle aux droits de mutations de 1,2 % (article 1584 du code général des impôts).

Taxe additionnelle aux droits de mutation (compte 7381)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Budget primitif</i>	10 000	11 500	12 200	12 200	11 550	10 000
budget exécuté (Compte administratif)	12 918	13 714	14 354	10 802	9 498	10 907
Écart CA-BP	2 918	2 214	2 154	-1 398	-2 052	907
Évolution en milliers d'€		796	640	-3 552	-1 304	1 409
Évolution en %		+6 %	+5 %	-25 %	-12 %	+15 %

Source : comptes administratifs (en milliers d'euros)

Les recettes correspondantes peuvent augmenter ou diminuer fortement et influencer sur le niveau de l'autofinancement communal. Ainsi, en 2013, année de décrochage des droits de mutation, la capacité d'autofinancement brute s'est réduite dans une proportion équivalente.

La commune est assez prudente dans ses prévisions, en dépit des surestimations des budgets primitifs en 2013 et 2014 qui, cependant, étaient basés sur des estimations raisonnables au regard des recettes passées.

En 2015 et 2016, la commune a étalonné ses prévisions à un niveau bas (10 M€), ne pouvant en principe réserver que de « bonnes surprises », ce qui a été le cas en 2015.

1.3.3 La fiscalité reversée

La commune perçoit une attribution de compensation depuis 2014, date du transfert de ressources fiscales à l'intercommunalité.

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Attribution de compensation brute	0	0	0	0	27 994 014	27 166 182
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	27 371	0	-994 077	-2 575 228	-1 774 430	-2 597 180
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	-2 667 863	-2 780 869	-2 908 896	-2 908 896	-2 908 896
= Fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité	27 371	-2 667 863	-3 774 946	-5 484 124	23 310 688	20 342 415

Source : Anafi

En 2015, la communauté d'agglomération a pris en charge une partie du versement du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). De ce fait, la commune de Cannes a vu sa contribution au FPIC réduite de près de 0,4 M€ cette année-là.

Répartition du FPIC en 2015

En euros	Répartition de droit commun	Nouvelle répartition	Écart
CA Pays de Lérins	844 032	1 500 000	655 968
Cannes	2 977 385	2 597 180	-380 205
Autres communes	2 159 497	1 883 734	-275 763
Total enveloppe FPIC	5 980 914	5 980 914	0

Source : délibération du conseil municipal n° 29 du 22 juin 2015

1.4. Les dépenses de fonctionnement

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Charges à caractère général	50 920 396	53 211 353	53 172 163	54 637 807	54 127 071	50 516 873
+ Charges de personnel	99 713 417	101 628 432	102 076 772	103 392 875	108 702 457	107 405 920
+ Subventions de fonctionnement	21 017 064	22 414 714	23 834 464	24 883 600	24 277 662	24 901 048
+ Autres charges de gestion	26 523 301	27 379 991	32 687 222	26 647 996	25 063 863	17 156 907
= Charges de gestion (B)	198 174 178	204 634 490	211 770 621	209 562 278	212 171 053	199 980 748

Source : Anafi

1.4.1 Les charges de personnel

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rémunération principale	44 876 382	44 981 360	44 707 773	44 541 248	46 843 729	47 239 434
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	13 583 056	14 375 927	14 520 712	14 636 759	15 463 135	14 739 789
+ Autres indemnités	1 306 885	1 314 586	1 284 372	1 279 482	1 330 564	1 320 542
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	59 766 323	60 671 873	60 512 857	60 457 489	63 637 428	63 299 764
<i>...En % des rémunérations du personnel*</i>	<i>86,8 %</i>	<i>86,4 %</i>	<i>85,7 %</i>	<i>85,4 %</i>	<i>85,7 %</i>	<i>86,7 %</i>
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	8 870 887	9 382 456	9 856 716	10 127 901	10 368 453	9 433 604
<i>...En % des rémunérations du personnel*</i>	<i>12,9 %</i>	<i>13,4 %</i>	<i>14,0 %</i>	<i>14,3 %</i>	<i>14,0 %</i>	<i>12,9 %</i>
Autres rémunérations (c)	205 503	207 493	210 950	232 406	273 366	258 938
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	68 842 713	70 261 822	70 580 524	70 817 796	74 279 247	72 992 307
Atténuations de charges	238 205	178 104	184 789	271 507	124 083	168 373
= Rémunérations du personnel	68 604 509	70 083 718	70 395 735	70 546 289	74 155 164	72 823 933

* Hors atténuations de charges

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rémunérations du personnel	68 604 509	70 083 718	70 395 735	70 546 289	74 155 164	72 823 933
+ Charges sociales	24 925 443	25 123 433	25 339 836	26 305 456	27 816 613	27 965 378
+ Impôts et taxes sur rémunérations	1 761 804	1 869 404	1 814 409	1 892 733	1 955 207	1 936 390
+ Autres charges de personnel	4 421 660	4 479 907	4 420 822	4 572 397	4 604 284	4 561 631
= Charges de personnel interne	99 713 417	101 556 463	101 970 801	103 316 875	108 531 268	107 287 332
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	<i>25,0 %</i>	<i>24,7 %</i>	<i>24,9 %</i>	<i>25,5 %</i>	<i>25,6 %</i>	<i>26,1 %</i>
+ Charges de personnel externe	0	71 969	105 970	76 000	171 190	118 589
= Charges totales de personnel	99 713 417	101 628 432	102 076 772	103 392 875	108 702 457	107 405 920
<i>CP externe en % des CP total</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,1 %</i>	<i>0,1 %</i>	<i>0,1 %</i>	<i>0,2 %</i>	<i>0,1 %</i>

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Charges totales de personnel	99 713 417	101 628 432	102 076 772	103 392 875	108 702 457	107 405 920
- Remboursement de personnel mis à disposition	289 684	451 065	485 970	425 402	439 498	375 452
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	99 423 733	101 177 367	101 590 801	102 967 473	108 262 959	107 030 469
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>40,0 %</i>	<i>39,9 %</i>	<i>39,8 %</i>	<i>40,6 %</i>	<i>44,8 %</i>	<i>44,3 %</i>

Source : Anafi

La masse salariale de la commune est relativement contenue : elle n'a progressé que de 5,7 % sur la période 2011-2015 (dont 3,8 % pour les rémunérations et 11,5 % pour les charges sociales).

L'impact des transferts de compétences est marginal, puisqu'il représente environ 0,6 M€ sur la période (271 314 € de dépenses transférées en 2014, correspondant aux rémunérations de six agents, et 327 000 € transférées en 2015, correspondant aux rémunérations de huit agents transférés au titre de politique de la ville²²).

La masse salariale de la commune a toutefois franchi un palier à la hausse en 2014. Les dépenses correspondantes ont en effet progressé cette année-là de 5,3 M€, soit 5,1 % (5,3 % pour ce qui concerne les rémunérations de personnel).

Selon les données produites par la commune, cet accroissement provient pour un tiers d'éléments extérieurs à la collectivité : l'aménagement des rythmes scolaires a suscité 0,4 M€ de dépenses supplémentaires, les charges sociales ont augmenté d'un million d'euros, dont 0,8 M€ au titre du changement de taux de cotisation patronale à la CNRACL, les mesures de reclassement des agents de catégories B et C ont coûté 0,5 M€. Les deux tiers de la progression constatée proviennent de décisions que la commune maîtrise totalement ou en partie : glissement vieillesse technicité pour 1 M€ (+ 1,55 %), versement d'indemnités de départ volontaire à hauteur de 0,5 M€, recrutement de 33 nouveaux agents (78 au total en comptant les 45 agents recrutés à la suite de la réforme des rythmes scolaires), dont 16 pour la police municipale et 8 à la direction du développement durable (dont 7 agents du SIVADES).

En 2015, la réduction des effectifs de la commune (cf. *infra*, le point 3.1) a généré une diminution de la masse salariale (dont 0,9 M€ de rémunérations) en dépit de la poursuite de l'augmentation des taux de cotisations sociales. Les données 2016 issues du logiciel Anafi, montrent la poursuite de la diminution des charges totales de personnel nettes, qui sont passées de 107,03 M€ en 2015 à 105,94 M€ en 2016.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a fait valoir que son choix de verser des indemnités de départ volontaire devrait générer une économie conséquente en termes de charges de personnel au cours des années suivantes du fait du non remplacement et de la redistribution corrélative des tâches des agents concernés.

²² Selon le rapport de la CLECT.

1.4.2 Les dépenses de fonctionnement courant

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Charges à caractère général	50 920 396	53 211 353	53 172 163	54 637 807	54 127 071	50 516 873
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	14 958 634	14 903 008	14 228 972	15 532 450	16 349 538	14 526 382
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	1 388 245	1 781 918	2 813 833	2 441 835	2 158 342	2 042 025
<i>Dont entretien et réparations</i>	8 319 742	8 142 617	9 058 800	8 834 841	8 107 741	7 816 651
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	726 595	721 794	741 025	966 147	1 011 271	970 761
<i>Dont autres services extérieurs</i>	1 888 505	2 045 538	1 957 171	2 084 668	1 922 444	1 723 768
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	0	19 374	75 586	90 711	76 987	57 755
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	14 646 032	14 289 629	14 970 579	15 417 282	15 829 807	15 041 820
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	1 725 505	1 907 717	1 900 890	1 926 647	1 649 088	1 802 640
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	4 199 075	3 921 639	4 096 815	3 808 485	3 448 013	3 427 241
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	392 970	364 531	387 111	500 357	424 523	413 006
<i>Dont déplacements et missions</i>	518 851	593 936	547 197	578 761	487 897	458 683
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	567 559	686 506	799 853	705 862	583 743	546 384
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	1 588 685	3 833 145	1 594 329	1 749 763	2 077 677	1 908 654

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Charges à caractère général	50 920 396	53 211 353	53 172 163	54 637 807	54 127 071	50 516 873
- Remboursement de frais	986 283	846 235	1 027 095	1 131 096	1 631 610	1 606 484
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	49 934 113	52 345 745	52 069 482	53 416 001	52 418 473	49 071 530
<i>en % des produits de gestion</i>	20,1 %	20,7 %	20,4 %	21,1 %	21,7 %	20,3 %

Source : Anafi

La commune a mis en place une politique de maîtrise de ses charges de fonctionnement courant, au travers d'une revue systématique des marchés et des procédures d'achats. Les outils de contrôle de gestion et la mise en place d'une direction de la déontologie et du contrôle de gestion ont permis d'accompagner ce mouvement.

En 2015, les charges à caractère général ont ainsi pu être réduites de plus de 2 M€ (3,6 M€ dont il convient de déduire 1,6 M€ de dépenses réalisées dans le cadre du marché animation des activités jeunesse, comptabilisé à compter de 2015 sur le compte 65). Les économies correspondantes ont porté sur les contrats de prestations de services, les marchés de collecte des déchets ménagers, les dépenses d'entretien, les locations ou les achats courants.

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Subventions de fonctionnement	21 017 064	22 414 714	23 834 464	24 883 600	24 277 662	24 901 048
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	4 644 000	5 087 853	5 750 000	6 218 000	6 354 400	6 543 400
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	2 663 313	2 773 527	2 798 262	2 759 052	2 666 712	2 692 812
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	13 709 751	14 553 334	15 286 202	15 906 548	15 256 550	15 664 836

Source : Anafi

Les subventions ont progressé sur la période. Toutefois, en 2015, des dépenses d'un montant de 1,37 M€ jusqu'alors imputées sur le chapitre 011 au titre de « Cannes Jeunesse » ont été transférées sur le compte 65. À périmètre constant, les subventions ont donc diminué de près de 0,8 M€ (dont 0,35 M€ pour le plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et la mission locale gérés par la CAPL, 0,1 M€ pour l'AS Volley, 0,1 M€ pour l'AS football, 0,1 M€ pour la SASP Cannes football, etc.).

Dans sa réponse à la chambre, la commune a mis l'accent sur le caractère volontariste de sa démarche, qu'elle a « (...) menée, non pas pour pallier la baisse des dotations de l'État, mais pour dégager des marges de manœuvre financières destinées à autofinancer l'investissement. Les économies réalisées ont, pour beaucoup, résulté de reprises en régie d'activités externalisées (propreté urbaine, collecte des déchets, encaissement du produit des horodateurs, etc.), opérations qui n'ont pas conduit à une augmentation équivalente de la masse salariale mais essentiellement à une reventilation des tâches au sein des services ».

1.5. L'investissement et son financement

La ville de Cannes a réalisé près de 300 M€ d'investissement sur la période 2010-2015 (272 M€ de dépenses d'équipement et 23 M€ de subventions). L'investissement a toutefois été réduit et les dépenses d'équipement ont été divisées par deux entre 2013 et 2015.

La plus grande partie de la diminution constatée s'explique donc par une réduction des programmes d'investissement, malgré la réalisation de dépenses d'un montant total de 3,2 M€ en 2015 pour faire face aux dégâts suscités par les intempéries du 3 octobre 2015.

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CAF brute	32 754 444	37 486 421	39 661 253	36 596 224	28 309 607	40 212 795
- Annuité en capital de la dette	11 385 937	19 749 538	18 086 901	22 503 122	22 770 632	23 044 212
= CAF nette ou disponible (C)	21 368 507	17 736 883	21 574 352	14 093 102	5 538 976	17 168 583
Taxes d'aménagement	828 205	1 656 998	-187 625	-18 472	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	6 640 862	2 830 174	4 312 040	4 522 478	7 628 354	6 858 200
+ Subventions d'investissement reçues	14 267 158	11 021 805	9 422 344	12 820 076	10 060 329	9 814 641
+ Produits de cession	20 524 570	14 614 590	22 592 815	11 622 236	21 697 449	5 886 652
+ Autres recettes	0	0	1 655 663	656 504	520 663	251 491
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	42 260 794	30 123 567	37 795 237	29 602 821	39 906 796	22 810 984
= Financement propre disponible (C+D)	63 629 301	47 860 450	59 369 589	43 695 923	45 445 771	39 979 567
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)</i>	<i>155,8 %</i>	<i>111,0 %</i>	<i>106,3 %</i>	<i>68,2 %</i>	<i>117,0 %</i>	<i>118,4 %</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	40 850 151	43 135 293	55 870 693	64 069 070	38 848 995	33 761 582
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	5 740 388	4 339 776	1 875 737	3 358 099	4 538 345	3 856 615
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-1 815	0	7 617 543	- 169 027	4 809 118
- Participations et inv. financiers nets	- 625 272	- 507 658	6 711 424	- 8 024 263	4 999 675	- 5 229 176
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	218 897
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 9 870	- 17 245	- 8 743	- 39 282	- 46 497	5 889
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	17 673 904	912 098	- 5 079 523	- 23 285 244	- 2 725 719	2 556 643
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	2 400 000	7 700 000	5 350 000	0	5 050 000	8 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	20 073 904	8 612 098	270 477	-23 285 244	2 324 281	10 556 643

Au 31 décembre en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fonds de roulement net global	32 777 321	41 410 337	42 030 823	18 745 579	21 069 860	31 626 503
- Besoin en fonds de roulement global	636 806	-6 323 728	547 782	6 959 280	7 903 573	4 701 638
= Trésorerie nette	32 140 514	47 734 065	41 483 041	11 786 299	13 166 287	26 924 865
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>56,9</i>	<i>82,0</i>	<i>69,2</i>	<i>19,9</i>	<i>22,1</i>	<i>47,9</i>
<i>Dont trésorerie active</i>	<i>32 140 514</i>	<i>45 213 202</i>	<i>41 483 041</i>	<i>11 032 102</i>	<i>12 412 090</i>	<i>25 416 471</i>
<i>Dont trésorerie passive</i>	<i>0</i>	<i>-2 520 864</i>	<i>2 520 864</i>	<i>-754 197</i>	<i>0</i>	<i>-754 197</i>

Source : Anafi

La commune n'a que peu recouru à l'emprunt sur les dernières années, l'épargne nette, les subventions et les produits de cessions assurant une part importante du financement de l'investissement.

Détail des +/- values annuelles de cession	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Valeur nette comptable des immobilisations	2 944 816	9 612 573	1 054 613	8 785 391	3 052 348	5 433 743
+/- values annuelles réalisées	17 579 753	5 002 017	21 538 202	2 836 845	18 645 101	452 909
= Produits de cession de l'année	20 524 570	14 614 590	22 592 815	11 622 236	21 697 449	5 886 652
+/- values en % de la VNC des immobilisations cédées	597,0 %	52,0 %	2 042,3 %	32,3 %	610,8 %	8,3 %

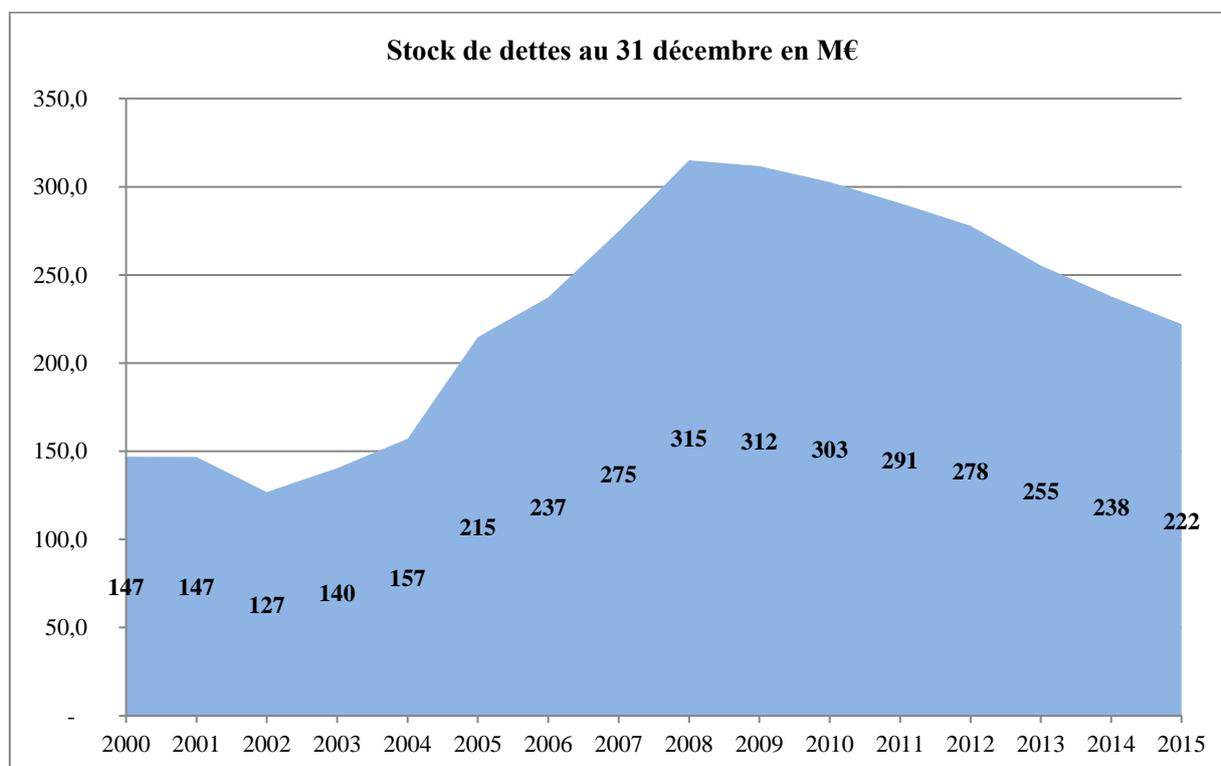
Source : Anafi

La commune a réalisé des cessions qui ont généré des recettes de près de 97 M€ sur la période, soit l'équivalent de l'épargne nette qu'elle a dégagée (97,4 M€), permettant de couvrir le tiers de ses investissements. Quelques opérations importantes ont été réalisées, notamment une cession dans le quartier de la Bocca pour plus de 20 M€ en 2014.

1.6. La dette

1.6.1 Le stock de dettes

Après s'être très fortement endettée de 2002 à 2008, notamment pour la réalisation d'équipements structurants, la commune a enclenché en 2009 une phase de réduction de son stock de dettes.



Source : collectivités-locales.gouv.fr et commune pour 2015

Après avoir atteint plus de 31 ans en 2008, le ratio de désendettement (stock de dette sur capacité d'autofinancement brute) est revenu à un niveau de sept à huit années, et même 5,4 années en 2015, soit un niveau très satisfaisant au regard du seuil d'alerte habituellement retenu par les chambres régionales des comptes²³.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Encours de dette du budget principal au 31 décembre (en €)	302 686 262	290 653 968	277 925 810	255 461 969	237 787 835	222 737 733
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	9,2	7,8	7,0	7,0	8,4	5,4

Source : Anafi

En 2016, l'encours de la dette du budget principal au 31 décembre a encore diminué pour s'établir à 213 415 402 € et la capacité de désendettement s'est améliorée, passant à 5,1 années.

La très grande majorité de la dette de la commune est issue d'emprunts « classiques » à taux fixe et variable simple sans risque ni effet multiplicateurs.

Seuls cinq emprunts, représentant environ 20 % de l'encours total de 222,7 M€ à la date du 31 décembre 2015, ne s'inscrivent pas dans ce schéma, sans présenter toutefois de risque particulier pour la commune.

1.6.2 Les emprunts obligataires

De 2004 à 2007, la ville de Cannes a souscrit quatre emprunts obligataires publics de 15 M€ chacun, remboursables *in fine* à 10 ans, au taux variable de l'Euribor + 0,03 % et 0,025 % pour deux d'entre eux et à taux fixes de 3,72 % et 3,54 % pour les deux autres (emprunts remboursés au 1^{er} janvier 2016). Elle avait également souscrit en 2003 un emprunt obligataire privé auprès de la Compagnie de trésorerie Rothschild, à taux fixe de 4,105 % remboursé en 2013.

Cette pratique de financement désintermédiée et de recours au marché financier est peu développée dans les communes. Elle est habituellement mise en œuvre par de grandes collectivités territoriales et certains hôpitaux.

L'utilisation de ce mode de financement a conduit la commune à avoir recours à une agence de notation (Standard & Poors).

Sur la période contrôlée, la notation de la commune a suivi celle de l'État, y compris dans la dégradation de note intervenue en 2014, qui n'était donc pas liée à une évolution de la situation particulière de la ville.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Notation	AA- stable	AA stable	AA stable	AA stable	AA négative	AA négative

Source : notations de fin d'année Standard & Poors

Une fois les emprunts obligataires remboursés, la question du maintien du recours à une agence de notation se posera pour la commune²⁴.

La collectivité doit donc rembourser 15 M€ chaque année de 2014 à 2017, ce qui contribuera à diminuer le stock de dettes de 30 M€ en 2016 et 2017.

²³ Les chambres régionales des comptes estiment qu'un ratio supérieur à 12 ans révèle une situation très problématique.

²⁴ La commune a payé 19 800 € en 2015 au titre de la notation (18 886 € en 2014, 18 246 € en 2013).

Comme indiqué plus haut, les emprunts obligataires sont remboursés en une seule fois à leur échéance. Ce profil d'amortissement *in fine* expose l'emprunteur au risque de ne pas disposer à terme des ressources nécessaires au remboursement de l'emprunt, alors que dans le cas d'un crédit bancaire, les remboursements sont lissés sur une longue période.

Sur le plan budgétaire, la commune a provisionné chaque année 1,5 M€ par emprunt obligataire (soit 6 M€ par an durant la période pendant laquelle les quatre emprunts obligataires souscrits par la commune ont coexisté). Une reprise de provision de 15 M€ est effectuée l'année de remboursement.

Du point de vue de la trésorerie, le rythme d'amortissement en capital conduit la commune à enregistrer pendant quatre années (2014 à 2017) une importante hausse de remboursements au titre des emprunts souscrits dix ans plus tôt.

En M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Remboursement en capital des emprunts souscrits avant le 01/01/2016	11,4	12,0*	12,7*	22,5	22,8	23,0	23,3	25,3	11,6	11,7

Source : commune (* hors impact revolving)

1.6.3 Les emprunts « classiques » souscrits auprès d'établissements de crédits

La structure de la dette au 1^{er} janvier 2016 s'établissait comme suit au regard de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales dite « charte Gissler »²⁵.

Classement Gissler	Nombre d'emprunts	Encours	Part dans l'encours total d'emprunts bancaires (hors obligataire)
A1 – Taux fixe simple ou variable simple.	23	146 900 839	76,4 %
B1 – Barrière simple sans effet de levier / indice zone Euro	3	30 676 057	16,0 %
B3 - Barrière simple sans effet de levier / écart d'indices zones Euro (CMS 10 ans – CMS 2 ans >= 0,60 %)	1	807 674	0,4 %
E1 – Multiplicateur jusqu'à 5 / indice zone Euro	1	13 836 190	7,2 %
Total	28	192 220 760	100 %

Les cinq emprunts à barrière²⁶ ou à multiplicateur²⁷ ont été souscrits entre 2003 et 2007 et constituent des risques faibles pour la commune.

²⁵ La Charte dite « Gissler » (du nom de son auteur) dresse une classification de la dette selon deux critères : d'une part, l'index ou l'indice de référence (de 1 à 5 et hors échelle), d'autre part, la structure des taux (de A à E et hors échelle). Plus le chiffre ou la lettre est élevé, plus le risque est important. Un emprunt classé A1 est donc peu risqué, un emprunt E5 l'est beaucoup. Les emprunts, dits « hors charte ou classés F », sont encore plus risqués.

²⁶ Les emprunts à barrière sont des emprunts dont le taux, en général fixe, est bonifié par rapport au taux de marché, mais peut être remplacé par un taux variable dont la définition est donnée au contrat. Ce taux variable est mis en œuvre quand la valeur d'un index de référence (la « barrière ») est atteinte.

²⁷ Les emprunts à multiplicateurs sont des emprunts dont le taux, en général fixe, est remplacé par un taux variable lorsque certaines conditions prévues au contrat sont remplies (évolution de taux de change ou écart entre des indices). Le taux est affecté d'un multiplicateur qui rend le produit d'autant plus volatile.

2. PERSPECTIVES FINANCIERES 2016-2020

La chambre a réalisé une analyse prospective jusqu'en 2020. Elle a donné lieu à contradiction avec la commune, tant en ce qui concerne les hypothèses retenues que s'agissant de ses résultats et de ses conclusions. Cet exercice a été réalisé à périmètre constant (2015), c'est-à-dire hors transferts de compétences à la communauté d'agglomération des Pays de Lérins.

Une telle projection ne doit bien évidemment pas être considérée comme une prédiction précise et intangible des comptes à venir de la commune, dès lors qu'elle a été réalisée à un moment donné. Elle vise uniquement à indiquer la trajectoire des comptes à politique inchangée et compte tenu de l'information connue au moment de sa réalisation. Toutes les décisions que prendra la commune sur cette période et tous les aléas imprévisibles auxquels elle sera soumise viendront modifier les résultats ici présentés. C'est d'ailleurs ce qui s'est vérifié en 2016.

La période correspond par ailleurs à celle fixée par l'actuel maire dans le cadre de son programme électoral 2014, dont l'un des axes forts était la poursuite de la réduction du stock de dettes, assorti de l'objectif d'en ramener le montant total sous la barre des 200 M€ en 2020.

La projection montre que la réalisation de cet objectif semble réaliste sous la réserve essentielle de la poursuite d'importants efforts de gestion.

La projection, arrêtée à la date du 11 juillet 2016, intégrait l'exécution à mi-2016 et l'annonce du précédent Président de la République d'une moindre diminution des dotations de l'État en 2017 (et une hypothèse de stabilisation ensuite). La commune a produit, depuis lors, dans sa réponse aux observations provisoires, les chiffres 2016 (estimés au 23 janvier 2017). Dans la mesure où elles ne diffèrent que faiblement des chiffres ainsi transmis par la collectivité, les données définitives issues du compte de gestion pour 2016 de la commune, que la chambre a reçu ultérieurement, ont été chaque fois que possible²⁸ reprises dans l'analyse ci-après présentée.

La commune partait en 2015 d'une situation satisfaisante, bien que cet exercice ait correspondu à la première année de diminution pleine des dotations de l'État.

En 2016, la commune a perdu plus de 6 M€ de dotations supplémentaires. En 2017, la diminution atteindrait près de 3 M€ de plus²⁹. Les ressources se stabiliseraient ensuite.

La fiscalité progresserait uniquement du fait de la revalorisation des bases³⁰, la commune n'envisageant ni hausse des taux ni diminution des abattements.

Sous ces hypothèses, les produits de la commune ne retrouveraient leur niveau de 2015 qu'en 2020.

²⁸ Cette actualisation a été réalisée, pour ce qui concerne l'exercice 2016 uniquement, dans le premier tableau présenté ci-après, mais pas dans le second.

²⁹ Cette hypothèse correspond à l'effort annoncé dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2015-2017, minoré de moitié suite à l'annonce en ce sens du précédent Président de la République lors du congrès annuel des maires de France début juin 2016. Il est fait l'hypothèse qu'il n'y aurait pas de baisses supplémentaires les années suivantes.

³⁰ Revalorisation du projet de loi de finances et croissance physique. Sur des hypothèses prudentes de 0,8 % en 2017, 1,5 % en 2018 puis 2 % en 2019 et 2020.

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	162 361 890	163 363 336	164 907 686	166 927 841	169 664 833	172 452 238
+ Ressources d'exploitation	18 592 501	20 948 002	20 443 000	20 681 000	20 925 000	21 173 001
= Produits "flexibles" (a)	180 954 390	184 311 338	185 350 686	187 608 842	190 589 832	193 625 238
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	37 872 359	31 564 029	29 137 533	29 322 988	29 509 138	29 699 000
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	22 479 686	18 171 307	19 340 458	19 276 539	19 211 852	19 146 389
= Produits "rigides" (b)	60 352 045	49 735 336	48 477 991	48 599 527	48 720 991	48 845 390
Production immobilisée, travaux en régie (c)	111 079	135 249	88 133	88 362	86 613	85 506
= Produits de gestion (a+b+c = A)	241 417 515	234 181 922	233 916 809	236 296 731	239 397 436	242 556 134
Charges à caractère général	50 735 770	46 919 257	50 716 000	51 429 000	51 684 000	51 814 000
+ Charges de personnel	107 405 920	106 569 196	107 899 858	108 376 790	109 047 562	110 136 118
+ Subventions de fonctionnement	24 901 049	23 902 592	24 786 800	24 786 800	24 786 800	24 786 800
+ Autres charges de gestion	17 156 907	15 403 645	16 098 923	16 196 923	16 296 923	16 397 923
= Charges de gestion (B)	200 199 646	192 794 690	199 501 581	200 789 513	201 815 285	203 134 840
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	41 217 868	41 387 233	34 415 228	35 507 218	37 582 151	39 421 293
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>17,1 %</i>	<i>17,7 %</i>	<i>14,7 %</i>	<i>15,0 %</i>	<i>15,7 %</i>	<i>16,3 %</i>
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 4 898 055	- 3 564 697	- 4 892 000	- 5 332 000	- 4 921 000	- 5 006 000
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	- 3 144	- 4 500	- 4 500	- 4 500	- 4 500
+/- Autres produits et charges excep. réels	3 674 085	4 315 431	- 2 541 661	- 2 539 661	- 2 535 661	- 2 533 661
= CAF brute	39 993 898	42 134 823	26 977 067	27 631 057	30 120 990	31 877 132
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>16,6 %</i>	<i>18,0 %</i>	<i>11,5 %</i>	<i>11,7 %</i>	<i>12,6 %</i>	<i>13,1 %</i>

Source : commune (11 juillet 2016) et comptes de gestion (2015-2016)

En 2016, l'excédent brut de fonctionnement est demeuré à un niveau équivalent à celui de l'année précédente, grâce notamment à la diminution des charges de gestion plus importante que prévue (192,7 M€ contre 199 M€), le niveau des produits de gestion étant conforme à la prospective. De même, les résultats financiers et exceptionnels ont été meilleurs que prévus. Aussi la commune a-t-elle dégagé une capacité d'autofinancement brute de 42,1 M€, supérieure à celle de l'année précédente et à la prévision (28,8 M€).

Face à la contraction des recettes évoquée plus haut, la commune devra continuer à réaliser des efforts importants de maîtrise de la dépense pour maintenir un niveau d'épargne brute suffisant pour financer ses investissements.

Les charges de gestion et les charges de personnel devront ainsi faire l'objet de mesures permettant d'en maîtriser l'évolution en dépit des augmentations imposées à la commune de l'extérieur (par exemple la hausse du point de la fonction publique).

La maîtrise de la masse salariale prévue par la commune apparaît tenable au regard de l'évolution passée, des hypothèses sous-jacentes à son évolution et de l'exécution 2016 (voir en annexe n° 3 le détail des hypothèses retenues).

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CAF brute	39 993 898	28 894 427	26 977 067	27 631 057	30 120 990	31 877 132
- Annuité en capital de la dette	23 044 212	26 330 000	26 100 000	13 247 000	13 748 000	13 159 000
= CAF nette ou disponible (C)	16 949 686	2 564 427	877 067	14 384 057	16 372 990	18 718 132
Taxes d'aménagement	0					
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	6 858 200	3 650 000	2 218 000	3 413 000	2 645 000	2 645 000
+ Subventions d'investissement reçues	9 814 641	5 083 592	5 084 000	5 084 000	5 084 000	5 084 000
+ Produits de cession	5 886 652	3 490 000	25 094 000	2 050 000	2 050 000	2 050 000
+ Autres recettes	251 491	790 000	500 000	500 000	500 000	500 000
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	22 810 984	13 013 592	32 896 000	11 047 000	10 279 000	10 279 000
= Financement propre disponible (C+D)	39 760 669	15 578 019	33 773 067	25 431 057	26 651 990	28 997 132
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>57,5 %</i>	<i>31,2 %</i>	<i>78,5 %</i>	<i>59,1 %</i>	<i>62,0 %</i>	<i>67,4 %</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	33 761 582	50 000 000	43 000 000	43 000 000	43 000 000	43 000 000
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	3 856 615					
- Participations et inv. financiers nets	- 406 000	254 000	655 000	655 000	655 000	655 000
- Charges à répartir	218 897					
+/- Variation autres dettes et cautionnements	5 889					
Total des Besoins	37 436 983	50 254 000	43 655 000	43 655 000	43 655 000	43 655 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	2 323 687	- 34 675 981	- 9 881 933	- 18 223 943	- 17 003 010	- 14 657 868
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	8 000 000	22 330 000	18 453 000	8 748 000	9 248 000	8 559 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	10 23 687	- 12 345 981	8 571 067	- 9 475 943	- 7 755 010	- 6 098 868
Stock de dettes au 01/01	237 264 973	222 220 761	218 220 761	210 573 761	206 074 761	201 574 761
Remboursement d'annuité en capital	23 044 212	26 330 000	26 100 000	13 247 000	13 748 000	13 159 000
Emprunts nouveaux	8 000 000	22 330 000	18 453 000	8 748 000	9 248 000	8 559 000
Stock de dettes au 31/12	222 220 761	218 220 761	210 573 761	206 074 761	201 574 761	196 974 761
Fonds de roulement au 1/1	20 698 933	31 022 619	18 676 638	27 247 705	17 771 762	10 016 752
Mobilisation ou reconstitution	10 323 687	- 12 345 981	8 571 067	- 9 475 943	- 7 755 010	- 6 098 868
Fonds de roulement au 31/12	31 022 619	18 676 638	27 247 705	17 771 762	10 016 752	3 917 884

Tableau non corrigé des données 2016

Compte tenu des importants remboursements obligatoires *in fine* prévus en 2016 et 2017, il ressortait des projections que la capacité d'autofinancement nette devait être faible ces années-là. En 2016, elle n'a cependant diminué que légèrement pour se situer à 15,8 M€. Elle progresserait significativement à compter de 2018 compte tenu du rythme plus linéaire des autres emprunts souscrits par la commune. Sur la période 2016-2020, la commune devait dégager près de 55 M€ d'épargne nette pouvant servir au financement des nouveaux investissements. Toutes choses égales par ailleurs, cette épargne nette serait de près de 66 M€ compte tenu des résultats 2016.

Le montant total cumulé sur la période des autres recettes d'investissement s'élève à 77 M€, dont 25 M€ de subventions³¹ et 35 M€ de produits de cessions (dont, à la fin du contrôle de la chambre, la commune avait déjà pu documenter 28 M€ sur les années 2016 et 2017). Compte tenu des réalisations passées et d'un projet de cession foncier à Cannes la Bocca devant rapporter à lui seul 12 M€ à la commune³², cette hypothèse apparaît crédible.

Ces ressources, ainsi que 67 M€ de nouveaux emprunts et une mobilisation du fonds de roulement, financeraient 225 M€ d'investissements nouveaux sur la période 2016-2020. Ce montant, sensiblement inférieur à celui des cinq années précédentes, résulte d'un choix politique clairement annoncé.

Sous ces hypothèses, notamment celles concernant la maîtrise des dépenses de fonctionnement en général et des charges de personnel en particulier, le stock de dettes serait ramené à moins de 200 M€ fin 2020.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de la commune a souligné que le stock de dettes au 31 décembre 2016 (212,8 M€ selon la commune, 213,4 M€ selon la dernière source du logiciel Anafi) était moins élevé que celui envisagé en juin 2016 du fait du transfert à la communauté d'agglomération des Pays de Lérins d'un emprunt de 5 M€ attaché à la construction du centre aquatique le Grand Bleu et du remboursement d'un prêt de 3 M€ obtenu à la suite des intempéries d'octobre 2015. Il considère que les analyses prospectives précitées conservent toute leur pertinence compte tenu des objectifs financiers qui ont été réaffirmés lors du débat d'orientations budgétaires pour 2017.

³¹ Contre 55 M€ sur la période 2011-2015.

³² Délibération n° 44 du 20 juin 2016 portant sur l'optimisation de la gestion du patrimoine communal – déclassement et cession de l'ensemble immobilier situé 34 et 46 rue de Cannes – 29 à 33 avenue des mûriers et 48 à 52 rue de Cannes à Cannes la Bocca, retenant le promoteur Pitch promotion (suite à une consultation) qui acquerra l'ensemble pour 12,1 M€ (avis des domaines de 9,57 M€).

3. LES RESSOURCES HUMAINES

3.1 L'évolution des effectifs

La commune dispose de personnels nombreux : elle rémunérait 2 767 agents fin 2015 (soit 2 674 agents en équivalent temps plein).

Selon les données de la direction générale des collectivités locales³³, les communes de la strate de 50 000 à 99 999 habitants [le centre de l'intervalle se situe donc à 75 000 habitants, ce qui correspond à la taille de la commune de Cannes] employaient en moyenne 1 503 agents. Les communes de la strate supérieure (communes comptant de 100 000 à 300 000 habitants) employaient en moyenne 2 680 agents. La ville de Cannes dispose donc d'autant d'agents qu'une commune de 200 000 habitants.

Il convient toutefois de tempérer ce constat brut par trois éléments :

- D'une part, la ville de Cannes bénéficie d'un surclassement et comptait 28 967 résidences secondaires en 2016 ;
- D'autre part, l'intercommunalité à laquelle elle appartient est peu développée, ce qui implique que des emplois relevant généralement du niveau intercommunal sont supportés par le budget de la ville de Cannes ;
- Enfin, le « modèle cannois » d'un tourisme d'affaires important drainé par le Palais des festivals et des congrès, dont les exigences notamment sécuritaires sont élevées, conduit la commune à disposer, parmi les services assurés en régie, d'une police municipale et d'un service de nettoyage plus importants que la moyenne.

Au cours de la période examinée, le nombre d'agents est resté globalement stable (il n'a diminué que de 17 agents entre la fin de l'année 2010 et la fin de l'année 2015). Une décreuse s'est toutefois amorcée en 2015, le nombre des agents municipaux ayant diminué cette année-là de 52 agents par rapport à 2014.

Structure des effectifs en poste au 31 décembre

	Titulaires et stagiaires				Non titulaires permanents					Non titulaires non permanents	Effectif total au 31/12
	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total titulaires et stagiaires	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Hors catégorie	Total non titulaires permanents	Hors catégorie	
2010	192	214	1 879	2 285	108	51	235	41	435	60	2 780
2011	201	205	1 847	2 253	112	68	242	39	461	61	2 775
2012	205	203	1 825	2 233	115	71	233	38	457	66	2 756
2013	229	219	1 822	2 270	96	65	248	41	450	71	2 791
2014	231	235	1 806	2 272	90	57	285	40	472	71	2 815
2015	224	238	1 794	2 256	88	51	249	38	426	81	2 763
2015/2010	32	24	- 85	- 29	- 20	-	14	- 3	- 9	21	- 17

Source : commune

La structure des effectifs a peu évolué au cours de la période examinée. Un tiers des postes environ a trait au secteur social, santé, famille (y compris les écoles). Les autres services importants concernent la police municipale et la propreté.

³³ « Les collectivités locales en chiffres 2015 », chapitre 8-5 le nombre des agents selon la taille de la collectivité au 31 décembre 2013.

DIRECTIONS ET SERVICES	Effectif total au 31/12/2015
HORS DGA	231
ADMINISTRATION GENERALE	155
DGA AMENAGEMENT URBAIN, NUMERIQUE, DU TERRITOIRE ET INTERCO.	85
MER ET LITTORAL	51
DGA SANTE, SOCIAL, FAMILLE ET DEVELOPPEMENT DURABLE	805
SPORTS	116
CULTURE	219
DGA SERVICES TECHNIQUES	24
Infrastructures et voirie	138
Bâtiments	97
Espaces verts et Propreté urbaine	368
Parc roulant	26
DEVELOPPEMENT DE L'ATTRACTIVITE ET DE LA CITOYENNETE	29
POLICE MUNICIPALE, SECURITE, LUTTE CONTRE L'INCIVISME ET LOGISTIQUE URBAINE	409
AUTRES	10
TOTAL GENERAL	2763

Source : commune

Entre 2010 et 2014 (période de regroupement homogène par code de services), la répartition des effectifs entre les services a également peu évolué. Les services dont les effectifs ont progressé ou diminué de plus ou moins 10 agents sont les suivants :

Service (code)	Agents à fin 2010	Agents à fin 2014	Évolution
Éducation (lien éduc)	351	406	+ 55
Affaires sociales et petite enfance (lien Pe)	209	241	+ 32
Sport (lien spo)	89	121	+ 32
Éclairage public (st2ca)	4	16	+ 12
Réception et entretien	20	32	+ 12
Propreté nettoyage bâtiments (sg5)	52	0	- 52
Propreté urbaine (st4)	237	218	- 19
Exploitation (st3abis)	77	61	- 16
Espaces verts (st5)	140	130	- 10
<i>Pm Total des agents</i>	<i>2780</i>	<i>2815</i>	<i>+ 35</i>

Source : commune

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire actuellement en fonctions a souligné que la diminution des effectifs amorcée en 2015 s'était amplifiée en 2016, l'effectif permanent ayant diminué de 105 agents entre juin 2014 et novembre 2016. Lors de son audition par la chambre, il a fait état d'une diminution de 138 agents permanents entre juin 2014 et septembre 2017.

3.2 Le temps de travail

La ville de Cannes dispose d'un règlement sur le temps de travail des agents de la commune. Plusieurs de ses dispositions ne reposent cependant sur aucune base réglementaire ou dérogent aux textes en vigueur.

3.2.1 *L'absence de contrôle automatisé*

Le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est subordonné à la mise en place de moyens de contrôle automatisé des heures supplémentaires (« pointeuses »). Un décompte déclaratif contrôlable est toutefois suffisant pour les agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, ainsi que pour les sites sur lesquels l'effectif des agents susceptibles de bénéficier d'IHTS est inférieur à dix.

La commune n'a pas mis en place de dispositif automatisé de contrôle, ainsi que le prévoit pourtant le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, dont le 2° de l'article 2 précise que le versement de ces indemnités aux agents « *est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10* ».

Ainsi, la ville n'est pas en mesure de contrôler de manière indiscutable la réalité des heures « normales » réellement effectuées par ses agents et à plus forte raison celle des heures supplémentaires.

Or, pour la seule année 2015, la commune a payé 93 488 heures supplémentaires pour un montant de 1,87 M€³⁴.

Si une part importante de ces heures concerne la police municipale (42 507 heures) et la propreté urbaine (24 604 heures), les emplois administratifs sont également concernés. Ainsi les agents affectés au cabinet du maire ont réalisé 1 850 heures supplémentaires, les agents de la direction générale des services 888 heures, ceux qui sont affectés à l'état civil 651 heures.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a fait état de la diminution de 4 % par rapport à 2015 du nombre d'heures supplémentaires réalisées en 2016 (90 023 heures selon la revue de gestion de décembre 2016). Elle considère que tant au regard du nombre élevé d'implantations de ses services que du volume relativement restreint d'heures supplémentaires susceptibles d'être appréhendé ou de la diminution précitée du nombre d'heures supplémentaires réalisées en 2016, le déploiement dans tous ces services d'un système de contrôle automatisé du temps de travail serait peu opportune eu égard notamment à son coût. Elle a toutefois indiqué que son action en matière de diminution du recours aux heures supplémentaires pourrait être accompagnée dans certains services par la mise en place d'un contrôle automatisé du temps de travail. La chambre prend acte de cette intention mais ne peut qu'appeler la commune à respecter strictement les dispositions précitées du décret susmentionné du 14 janvier 2002.

Recommandation n° 1 : Mettre en place un système de contrôle automatisé du temps de travail.

³⁴ Source : commune / revue de gestion ressources humaines – décembre 2015.

3.2.2 Le congé libérable de retraite d'un mois

Selon l'article 16 du règlement sur le temps de travail, les agents bénéficient d'un congé de départ à la retraite d'un mois. De fait, le dernier mois de traitement est payé alors que l'agent n'est pas présent et n'a pas effectué son service.

Selon les bilans sociaux de la commune, le nombre de départs en retraite a évolué ainsi :

	2010	2011	2012	2013	2014
Fonctionnaires	60	72	54	43	50
Non titulaires		4	0	3	1
Total	60	76	54	46	51

Source : bilan sociaux de la commune

Le congé libérable représente donc l'équivalent de trois à quatre emplois à temps plein chaque année.

La commune doit mettre fin à cette pratique, qui ne repose sur aucune base législative ou réglementaire.

Recommandation n° 2 : Mettre fin à la pratique du congé libérable de retraite.

En réponse aux observations de la chambre, la commune a indiqué que le congé libérable de retraite constituait une mesure à caractère social ancienne mais qu'il pourrait être reconsidéré à l'occasion de prochaines discussions sur le temps de travail.

3.2.3 Les jours de bonification de présentisme

Selon l'article 14 du règlement sur le temps de travail des agents de la commune, des jours de congés supplémentaires sont attribués aux agents en fonction de leur assiduité au travail. Ils tiennent compte de leurs absences et de leur présence l'année précédente.

Nombre de jours de bonification	Condition d'obtention
6	Arrêts maladies ³⁵ et absences injustifiées inférieurs à 6 jours
5	Arrêts maladies et absences injustifiées inférieurs à 11 jours
3	Arrêts maladies et absences injustifiées inférieurs à 16 jours

³⁵ Les absences pour motif d'hospitalisation et les accidents du travail ne sont pas pris en compte.

Ainsi, même avec une semaine d'absence maladie par an, un agent obtient l'année suivante plus d'une semaine de bonus de congé, et un agent absent trois semaines obtiendra tout de même trois jours de bonus l'année suivante.

Selon les chiffres fournis par la commune au titre de l'année 2015, les « droits ouverts » pour l'année 2016 représentent plus de 11 000 jours de congés et les trois quarts des agents bénéficient du nombre maximum de jours.

Un tel volume représente l'équivalent de plus de cinquante emplois à temps plein.

Cette pratique ne repose sur aucun texte législatif ou réglementaire. La commune doit donc y mettre fin.

Recommandation n° 3 : Mettre fin au dispositif de bonification lié au présentéisme.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a rappelé que les jours de bonification liés au présentéisme étaient issus du protocole relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail signé en 2002 entre la ville de Cannes et les organisations représentatives du personnel et qu'ils s'étaient alors substitués à différentes autorisations d'absences qui étaient auparavant accordées de manière empirique. Elle a fait valoir que ce dispositif participait à la réduction de l'absentéisme (dont le maire a indiqué lors de son audition que le taux s'établissait à 6,5 % contre 9,5 % au plan national) et qu'il n'avait jamais fait l'objet de remarques au titre du contrôle de légalité, mais qu'il pourrait être réexaminé dans le cadre des discussions sur le temps de travail qui devraient être menées en 2017.

4. LE PALAIS DES FESTIVALS ET DES CONGRES : GESTION, ACTIVITE, RETOMBÉES

Par délibération en date du 21 mars 1991, la ville de Cannes a décidé de créer une société d'économie mixte (SEM) ayant pour objet l'exploitation et l'entretien du Palais des festivals et des congrès, ainsi que la gestion des activités liées au fonctionnement de cet équipement en relation avec le tourisme international et l'événementiel culturel.

Le capital de cette société, dénommée société d'économie mixte pour les événements cannois (SEMEC), s'élève à 2,4 M€. Il est détenu par quatorze actionnaires. La ville de Cannes est le premier d'entre eux.

Répartition du capital de la SEMEC

	Avant 2015		Depuis 2015	
	% du capital	Nombre d'actions	% du capital	Nombre d'actions
Ville de Cannes	80,00 %	12 000	80,81 %	12 000
Société Fermière du casino municipal de Cannes	5,67 %	850	5,72 %	850
Reed Midem organisation	2,50 %	375	2,53 %	375
Caisse d'épargne côte d'azur	2,00 %	300	2,02 %	300
M ^{me} Anny Courtade	1,77 %	265	1,78 %	265
Cannes – Balnéaire Palm Beach SA	1,67 %	250	1,68 %	250
Hôtel Majestic	1,00 %	150	1,01 %	150
Hôtel Gray d'Albion	1,00 %	150	1,01 %	150
Hôtel Carlton	1,00 %	150	1,01 %	150
Hôtel Martinez	1,00 %	150	1,01 %	150
Hôtel Noga Cannes	1,00 %	150		
Tax free World Association	0,67 %	100	0,67 %	100
Novatour	0,33 %	50	0,34 %	50
CCI	0,33 %	50	0,34 %	50
Syndicat d'initiative	0,06 %	10	0,07 %	10
Total	100 %	15 000	100 %	14 850

Source : statuts de la SEMEC, article 7

L'assemblée générale des actionnaires se réunit une fois par an au mois de juin, principalement pour l'approbation des comptes.

Conformément à l'article 14 de ses statuts, la SEMEC est gérée par un conseil d'administration composé de douze membres, dont dix représentent les collectivités territoriales actionnaires, soit une proportion équivalente à la répartition du capital social.

3.1 Le schéma d'ensemble

« L'écosystème » du Palais des festivals et des congrès met en scène plusieurs grands acteurs³⁶ ayant des liens contractuels, capitalistiques et économiques entre eux. On peut diviser ces acteurs en quatre catégories :

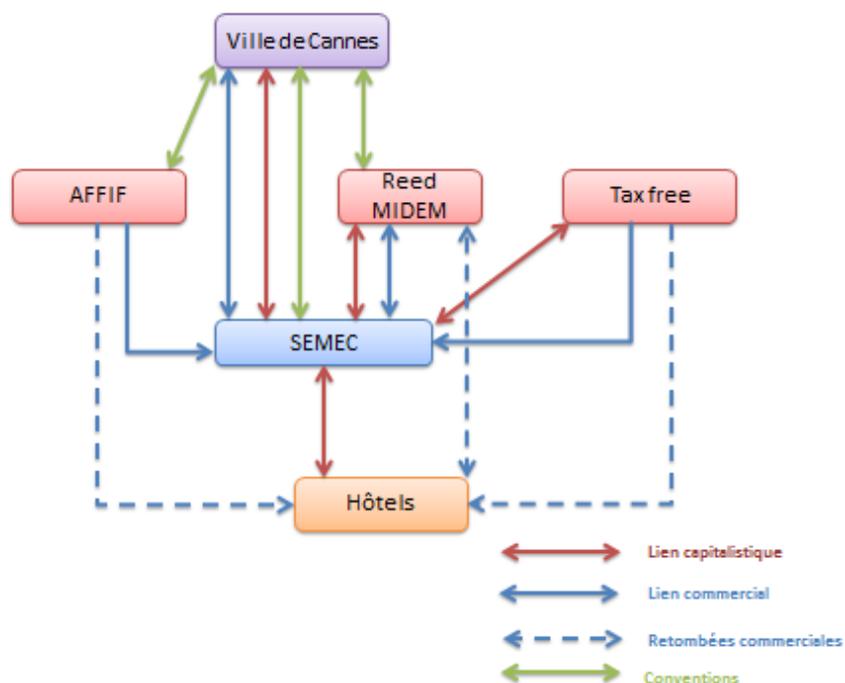
- La ville, propriétaire du Palais des festivals et des congrès et « organisatrice » du système ;
- La SEMEC, cheville ouvrière de la ville pour le développement de l'activité du Palais et sa gestion quotidienne ;
- Les hôtels, bénéficiaires des nuitées des congressistes et du public participant aux différentes manifestations ;
- Les organisateurs des plus grands événements, notamment la société Reed Midem, l'Association française du Festival international du film et la société Tax Free World, réalisant du chiffre d'affaires sur les entrées de congressistes et les locations de stands.

Le regroupement de ces acteurs, depuis une cinquantaine d'années, a permis la création de l'activité tout au long de l'année et la génération de retombées économiques directes ou indirectes pour chacun d'eux.

La présence de chacun est nécessaire et la disparition de l'un ou l'autre entraînerait vraisemblablement celle de ce modèle économique *sui generis*, qui s'apparente à un « partenariat public – privé » au sens premier du terme.

Ce « modèle » n'est toutefois pas sans susciter d'importantes interrogations, notamment juridiques.

³⁶ Il existe bien sûr d'autres intervenants tels que les commerces locaux, les casinos ou les entreprises locales qui participent, apportent leurs concours et bénéficient de ce système économique, mais ce schéma a pour but d'identifier les intervenants majeurs et « décisionnels » du système.



Source : CRC

3.2 L'occupation du Palais et les retombées économiques

Le Palais des festivals et des congrès est utilisé pour des manifestations de nature très diverse, qui occupent tout ou partie des lieux. Y sont organisés des congrès, avec ou sans expositions (manifestations organisées par des associations professionnelles, sociétés savantes, pouvoirs publics, organisations sans but commercial, permettant à des participants d'horizons variés de se rencontrer et d'échanger des informations), des réunions d'entreprises, des salons professionnels, des festivals, des évènements culturels.

Environ 45 évènements sont ainsi organisés chaque année au Palais des festivals et des congrès.

Nombre d'évènements organisés au Palais des congrès et des festivals

	<i>Exemples</i>	2011	2012	2013	2014	2015
Autres	<i>Shopping festival, NRJ music award</i>			2	2	2
Congrès-réunions	<i>Century 21, Ald automotive, ted X, Alten ...</i>	13	9	16	11	19
Diners de gala	<i>PGF, Lions Saint sylvestre...</i>	4	5	4	2	1
Évènements culturels	<i>Orpaca, danse, théâtre, art chinois, art russe...</i>	13	8	5	9	9
Salons professionnels	<i>MIDEM, MIPIM, Tax free, Yachting Festival, festival du film...</i>	14	14	16	18	16
Salons grand public	<i>Carrefour des métiers, festival des jeux</i>	2	3	2	2	2
Total		46	39	45	44	49

Source : Registre des évènements de la SEMEC

Ces évènements amènent plus de 250 000 participants professionnels et plus de 200 000 visiteurs « grand public » chaque année.

	<i>Type de participants</i>	2011	2012	2013	2014	2015
Autres	<i>Professionnels</i>			500	500	500
	<i>Grand public</i>			4 000	16 000	16 000
Congrès-réunions	<i>Professionnels</i>	36 820	5 450	11 760	11 320	12 700
	<i>Grand public</i>	-	300	2 300	1 500	3 250
Diners de gala	<i>Professionnels</i>	2 550	500	1 430	230	-
	<i>Grand public</i>	800	3 700	250	500	500
Événements culturels	<i>Professionnels</i>	200	-	300	500	600
	<i>Grand public</i>	21 727	14 800	4 900	21 500	30 300
Salons professionnels	<i>Professionnels</i>	221 950	228 200	228 500	235 350	234 584
	<i>Grand public</i>	36 750	38 500	36 500	35 155	35 155
Salons grand public	<i>Professionnels</i>	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
	<i>Grand public</i>	164 000	151 000	175 000	144 000	144 000
Total	<i>Professionnels</i>	271 520	244 150	252 490	257 900	258 384
	<i>Grand public</i>	223 277	208 300	222 950	218 655	229 205
Total		494 797	452 450	475 440	476 555	487 589

Source : Registre des évènements de la SEMEC - Nota, en 2011 la participation des professionnels comprend les 22 000 participants au G20, par nature exceptionnel.

Il n'est pas aisé de calculer la rentabilité d'un tel équipement. En tout cas la rentabilité du palais ne constitue pas l'objectif principal de la ville, même si les flux financiers qu'il génère dans l'économie locale (c'est-à-dire les dépenses liées à l'organisation des évènements) sont loin d'être négligeables (de l'ordre de 40 M€).

Sa rentabilité doit surtout s'apprécier par l'action multiplicatrice générée au travers des effets indirects des manifestations qui y sont organisées : dépenses effectuées par les congressistes auprès des prestataires locaux : hôtels, restaurants, commerces, etc. et effets induits (dit « effet boule de neige ») suscités par l'organisation de ces manifestations³⁷.

Les retombées économiques et sociales du tourisme d'affaire sont évaluées à environ 350 M€ d'effets direct et indirect et environ 500 M€ d'effets induits.

³⁷ Cet effet induit se calcule à l'aide de coefficients multiplicateurs qui varient selon les territoires.

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Impact économique direct en M€</i>					
Flux financiers générés par le Palais dans l'économie locale = frais de personnel + fiscalité + consommation + investissement	40	43	39	41	42
<i>Impact économique indirect en M€</i>					
Dépenses faites par les congressistes auprès des prestataires locaux = nombre de participants x durée moyenne de séjour x dépense moyenne	303	295	306	305	287
<i>Part impact direct / indirect</i>	12 %-88 %	13 %-87 %	11 %-89 %	12 %-88 %	13 %-87 %
<i>Impact économique induit en M€</i>					
= (impact direct + impact indirect) x 1,44 (coefficient France congrès) (parle de 1,53 en 2011)	494	487	498	499	473
Total impact économique (en M€)	837	824	843	846	801
<i>Évolution en %</i>		-1,6 %	2,3 %	0,4 %	-5,4 %
Retombées sociales (emplois)					
Impact direct (effectifs SEMEC + SPSP) au bilan social	247	266	278	275	274
Impact indirect (frais de personnel/salaire annuel tourisme)	5 881	5 708	5 934	5 804	4 357
Impact induit (impact indirect – fiscalité professionnelle + impact indirect x 0,5/18 000)	11 130	10 962	11 210	10 822	8 190
Total impact social	17 258	16 936	17 422	16 901	12 821

Source : rapports annuels du délégataire (annexe aux délibérations du conseil municipal) – d'après calculs France Congrès

Toutefois, au plan national, il existe peu de données sur ces effets. Selon une étude menée par la chambre de commerce et d'industrie de Paris, France congrès et Atout France notamment³⁸, les retombées économiques des seules activités de congrès (hors salons) organisées en province en 2011 seraient constituées à hauteur des deux tiers par les retombées indirectes des congressistes et d'un tiers par les dépenses directes liées à l'organisation de ces manifestations.

Selon la même étude, la moitié des dépenses d'un congressiste sont consacrées à l'hébergement, un quart à la restauration et de l'ordre de 11 à 17 % au shopping.

Selon les données de France congrès, les retombées indirectes représenteraient près de 90 % des retombées directes et indirectes du Palais des festivals et des congrès de Cannes³⁹.

³⁸ Étude sur les retombées économiques de l'activité de congrès en France et en Île-de-France, décembre 2012, CCIP, DGCIS, Atout France, France Congrès, MPI, Viparis, OJS, etc.

³⁹ France Congrès et Événements réunit 50 villes et métropoles et leur fournit informations, connaissance du marché et accompagnement pour favoriser le développement de l'activité de congrès.

3.3 La délégation de service public du Palais des festivals et des congrès

Le groupement constitué de la SEMEC et de la Société de protection de sécurité du Palais (SPSP)⁴⁰ est titulaire d'un contrat de délégation de service public de type affermage⁴¹ du tourisme et des congrès, signé le 22 décembre 2010 pour une période de dix ans allant du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2020.

4.3.1 La procédure de passation et l'exécution du contrat de DSP

La commune avait envisagé de mettre en œuvre une délégation de service public sur quarante ans, dans le cadre de laquelle aurait été réalisée la construction d'une extension souterraine du Palais des festivals, incluant la création d'une gare routière et de plus de 7 000 m² de surfaces d'exposition. Par une délibération du 3 mai 2010, le conseil municipal a toutefois rapidement mis un terme à cette procédure, lancée en février 2010, « *au vu en particulier des dernières éditions du Miptv et du Mipim après discussion avec les organisateurs* »⁴².

Un appel à concurrence a alors été lancé, en juillet 2010, portant sur une « *délégation de service public de type affermage du tourisme et des congrès* » dans laquelle la ville « *confie au délégataire la gestion, à ses risques et périls, du service public du tourisme et des congrès de la ville de Cannes, consistant en :*

1°. L'exploitation, la gestion et l'entretien du Palais des Festivals et des Congrès. Cette exploitation comprend : l'organisation et l'accueil d'événements (congrès, salons...) ainsi que la commercialisation de prestations associées ; l'organisation de manifestations culturelles.

2°. La promotion touristique qu'elle soit d'affaires ou de loisirs (...) ».

La commission de délégation des services publics locaux s'est réunie le 24 septembre 2010, date limite de dépôt des candidatures et des offres, pour constater la recevabilité de l'offre unique, déposée par la SEMEC, alors que quatre autres dossiers avaient été retirés.

Suite aux négociations entre la ville et le candidat, le conseil municipal a attribué la délégation à la SEMEC le 17 décembre 2010.

Aux termes de l'article 4 de la convention, les missions confiées au délégataire consistent notamment à :

- Exécuter des prestations d'accueil et d'organisation de manifestation et notamment la commercialisation en France et à l'étranger du Palais, la recherche de congrès et manifestations, les activités d'accueil des participants, la fourniture de toutes les prestations nécessaires au bon fonctionnement des congrès ;
- Gérer trois bureaux d'accueil pour les touristes, dont celui du Palais des festivals, labellisé « Office du tourisme. Le délégataire doit s'engager à « maintenir le classement maximal de l'office de tourisme » ;
- Faire la promotion touristique d'affaires et de loisirs de la ville de Cannes ;
- Assurer la mise en œuvre d'une programmation événementielle culturelle.

Ainsi la délégation associe, ce qui n'est pas critiquable, des missions relevant d'une activité industrielle et commerciale concurrentielle (activités de congrès), pouvant générer un résultat financier, d'une part, et des activités de service public administratif (office du tourisme, promotion, manifestations événementielles, etc.), pouvant être déficitaires, d'autre part.

⁴⁰ La SPSP est une filiale de la Semec, dont le capital social est détenu à 100 % par cette dernière ; cette filiale a été créée afin de répondre à une exigence en matière de sécurité dans le cadre prévu par le livre VI du code de la sécurité intérieure.

⁴¹ L'affermage est une forme de délégation de service public dans laquelle la collectivité, propriétaire des locaux, confie au « fermier » (ici la Semec) la gestion et l'exploitation de ceux-ci, à ses risques et périls, et en contrepartie d'une redevance.

⁴² Délibération n° 13 du 3 mai 2010.

Quatre avenants ont été signés entre 2013 et 2017, dont le second a supprimé la formule d'indexation de la participation compensatoire de la ville au titre de la programmation culturelle.

4.3.2 Les « manifestations événementielles culturelles »⁴³

L'article 9 de la convention prévoit que « le délégataire est tenu de présenter une programmation événementielle culturelle de haute qualité, sur une période de quatre ans comprenant obligatoirement une saison d'automne/hiver/printemps et une saison d'été, à l'exception des deux derniers exercices. Il en assurera directement la communication et la promotion (...) elles comprendront notamment une saison théâtrale, des spectacles de danse, des concerts, spectacles divers (...) ».

L'annexe 12 du contrat a ainsi confié à la SEMEC le soin d'organiser sur la période 2011-2014 les spectacles suivants.

Annexe 12	Nombre de spectacles				Nombre de spectateurs (hors fête de la musique)			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Théâtre	9	10	10	10	6 600	6 600	6 600	6 600
Chanson musique	6	5	5	5	7 500	7 500	7 500	7 500
Divers art de la scène	6	6	6	6	5 800	5 700	5 700	5 700
Danse	1	6	1	6	1 400	5 200	1 400	5 200
Spectacle de fin d'année	2	2	2	2	2 600	2 600	2 600	2 600
Festival de danse	12	0	12	0	6 900	-	6 900	-
Fête de la musique	1	1	1	1	-	-	-	-
Salsa festival	2	2	2	2	1 600	1 600	1 600	1 600
Nuits du Suquet	9	9	9	9	3 500	3 500	3 500	3 500
Festival Pantiero	4	4	4	4	6 600	6 600	6 600	6 600
Jazz à Domergue	4	4	4	4	800	800	800	800
Concert de septembre	4	4	4	4	5 000	5 000	5 000	5 000
Total saison	60	53	60	53	48 300	45 100	48 200	45 100
Festival des jeux*	0	0	0	0	130 000	130 000	130 000	130 000
Festival pyrotechnique	6	6	6	6	600 000	600 000	600 000	600 000
Total programmation SEMEC	66	59	66	59	778 300	775 100	778 200	775 100

Source : annexe 12 du contrat de DSP (*pas de spectacles mais 3 jours d'animations au Palais)

⁴³ Trois avenants ont été signés entre 2013 et 2015 : un avenant n° 1, signé le 7 octobre 2013, a rajouté aux « manifestations d'intérêt général », les « NRJ Music Awards » (dotation de 203 000 € TTC en 2013 et de 208 000 € TTC en 2014 et en 2015) ; un avenant n° 2, signé le 18 février 2015, a supprimé la formule d'indexation de la participation compensatoire tarifaire de la ville au titre de la programmation événementielle et culturelle, fixée à 2,4 M€ HT (2,532 M€ TTC) de 2015 à 2018 inclus ; un avenant n° 3, signé le 7 juillet 2015, a entériné l'introduction de deux nouvelles manifestations d'intérêt général : « Viva associations », salon des associations cannoises, et le « musée éphémère du Cinéma », dans le cadre des manifestations « ville pour son propre compte ». Le dernier avenant du 20 février 2017 a actualisé la programmation événementielle culturelle ainsi que les participations de la ville.

En organisant davantage de spectacles et en touchant un public très supérieur aux objectifs fixés par la convention, la SEMEC a obtenu dans ce domaine des résultats meilleurs que prévu.

	2011	2012	2013	2014
<i>Spectacles prévus</i>	60	53	60	53
Spectacles réalisés	67	57	113	60
<i>Spectateurs prévus</i>	48 300	45 100	48 200	45 100
Spectateurs décomptés	52 366	47 339	60 442	56 686

Source : rapports du délégataire

Les manifestations événementielles culturelles sont de trois types :

- Les manifestations *avec participation financière de la ville*, au nombre de 49 par an en moyenne⁴⁴, qui représentent un coût de 3,6 M€ financé à hauteur de 0,9 M€ par des recettes de billetterie, 0,2 M€ par la SEMEC (sous forme de mise à disposition d'espaces gratuite) et 2,5 M€ par des subventions de la ville de Cannes ;
- Les manifestations *sans participation financière de la ville*, au nombre de 6 par an en moyenne⁴⁵, qui représentent un coût de 2,32 M€ financé à hauteur de 0,16 M€ par des recettes de billetterie et pour le solde par la SEMEC (soit 2,16 M€ dont 0,5 M€ de mise à disposition d'espaces gratuite) ;
- Les manifestations sans participations financière de la ville, *mais avec le concours de financement externes*, dont les Nuits musicales du Suquet, des manifestations artistiques de qualité, des grands concerts organisés durant les mois d'été : le coût global de ces représentations, au nombre de 13 par an en moyenne, atteint 0,95 M€ ; il est financé à hauteur de 0,19 M€ par des recettes de billetteries, 0,49 M€ par des subventions des casinos et pour le solde (0,27 M€) par la SEMEC.

S'agissant du financement prévisionnel de ces manifestations, l'annexe 12 du contrat (plan quadriennal) prévoit l'équilibre suivant :

Financement prévisionnel annuel des manifestations culturelles

Coûts annuels	6 873 482	100 %
<i>dont coûts directs</i>	4 427 400	64 %
<i>dont coûts variables</i>	3 735 500	54 %
<i>dont espaces</i>	691 900	10 %
<i>dont charges de structure</i>	2 446 082	36 %
Recettes annuelles	6 873 481	100 %
<i>dont billetterie</i>	1 256 500	18 %
<i>dont SEMEC espaces</i>	691 900	10 %
<i>dont SEMEC autofinancé</i>	1 931 081	28 %
<i>dont Casino</i>	494 000	7 %
<i>dont compensation ville de Cannes</i>	2 500 000	36 %

Source : annexe 12 du contrat de DSP « coût moyen des saisons 2011 à 2014 » (plan quadriennal)

⁴⁴ Dont fête de la musique, festival de Pantiero, festival de la salsa, saison théâtrale, saison musicale, spectacles de fin d'année, festival de danse en biennale...

⁴⁵ Dont festival pyromusical et festival des jeux.

Les recettes de billetterie couvrent à peine un cinquième du coût global de ces manifestations.

La commune ne compense qu'à hauteur de 43 % les coûts restant, directement ou au travers des versements des casinos dont elle a désigné la SEMEC comme bénéficiaire.

La SEMEC finance donc près de 40 % du coût de ces manifestations, soit 2,6 M€ par an, dont une partie au travers de la mise à disposition des espaces nécessaires à leur organisation.

Les « manifestations d'intérêt général »

Les « manifestations d'intérêt général » ont trait à l'activité de « congrès et festivals », c'est-à-dire la partie de la délégation de service public concernant des activités à caractère « industriel et commercial ».

Aux termes de l'article 8 de la convention de DSP, la commune « impose au délégataire certains évènements, congrès et manifestations en raison de leur intérêt local, national ou international » que « le délégataire s'engage à accueillir dans la limite maximale de 180 jours par an » et qui « se déclinent de la manière suivante :

- *Manifestations ville pour son propre compte : manifestations organisées pour la ville de Cannes ;*
- *Manifestations non encore programmées au titre de l'intérêt général dans la limite de 0,6 % du montant annuel des participations financières de la ville, au titre des manifestations d'intérêt général ;*
- *Manifestations d'intérêt général local : manifestations participant à la promotion de la ville de Cannes tant au niveau culturel, éducatif ou caritatif, au travers d'associations ;*
- *Manifestations d'intérêt général, régional, national ou international : manifestations concourant au rayonnement et à la promotion de la ville de Cannes, non seulement en France et en Europe, mais aussi dans le monde (...)* ».

Neuf des congrès et festivals organisés chaque année au palais des festivals et des congrès de Cannes sont identifiées comme des « manifestations d'intérêt général, régional, national et international » au sens de la convention de délégation de service public. Cette reconnaissance par la commune est assortie, pour huit manifestations, d'une « compensation tarifaire » d'un montant d'environ 8,5 M€ versée par la commune à la SEMEC pour compenser la mise à disposition d'espaces et de prestations consentis gratuitement par cette dernière aux organisateurs de ces manifestations.

Ces manifestations sont :

- Le Festival du film ;
- La quinzaine des réalisateurs ;
- Le festival du film publicitaire ;
- Quatre manifestations organisées par un même organisateur (Midem⁴⁶, Miptv⁴⁷, Mipim⁴⁸ et Mipcom⁴⁹) ;
- La *Tax Free World Exhibition* ;
- Les *NRJ Music Awards*.

⁴⁶ Marché international du disque et de l'édition musicale.

⁴⁷ Marché international des programmes de télévision.

⁴⁸ Marché international des professionnels de l'immobilier.

⁴⁹ Marché international des programmes de communication.

- Participation financière de la ville aux « manifestations d'intérêt général régional, national et international »

	Manifestation	Mipim	Miptv	Midem	Mipcom	Festival du Film (espaces)	Festival du Film (prestations)	Quinzaine des réalisateurs	Festival du film publicitaire (espaces)	Festival du film publicitaire (prestations)	Tax free	NRJ music Award	Total HT	Total TTC
2011	Coût de la manifestation	3 119 671	3 013 574	1 895 063	3 258 303	2 718 455	2 965 301	24 063	641 125	505 077	1 802 470		19 943 102	23 851 950
	Prise en charge ville	882 562	992 891	882 562	992 891	1 611 762	1 742 136	24 063	610 350	275 000	-		8 014 217	9 585 004
	soit en %	28,3%	32,9%	46,6%	30,5%	59,3%	58,8%	100,0%	95,2%	54,4%	0,0%		40,2%	
2012	Coût de la manifestation	2 975 611	3 019 940	1 609 770	3 472 383	2 741 998	2 919 441	23 809	690 077	503 768	1 944 745		19 901 542	23 802 244
	Prise en charge ville	900 227	956 484	843 971	956 484	1 661 234	1 759 153	23 809	622 577	280 500	-		8 004 439	9 573 309
	soit en %	30,3%	31,7%	52,4%	27,5%	60,6%	60,3%	100,0%	90,2%	55,7%	0,0%		40,2%	
2013	Coût de la manifestation	3 570 825	3 123 372	1 914 450	3 880 807	2 837 925	2 994 000	24 135	862 563	721 112	1 966 808		21 895 997	26 187 612
	Prise en charge ville	918 352	975 750	918 352	975 753	1 699 351	1 793 057	24 135	635 037	286 107	-		8 225 894	9 838 169
	soit en %	25,7%	31,2%	48,0%	25,1%	59,9%	59,9%	100,0%	73,6%	39,7%	0,0%		37,6%	
2014	Coût de la manifestation	3 879 840	3 284 621	1 538 191	4 066 328	2 891 240	3 170 293	24 505	912 139	1 018 212	2 224 486	173 400	23 183 255	27 819 906
	Prise en charge ville	936 675	995 217	819 592	995 217	1 714 347	1 863 510	24 505	647 734	291 806	-	173 400	8 462 003	10 154 404
	soit en %	24,1%	30,3%	53,3%	24,5%	59,3%	58,8%	100,0%	71,0%	28,7%	0,0%	100,0%	36,5%	
2015	Coût de la manifestation	3 982 525	3 310 741	1 465 719	4 307 632	2 894 634	3 109 149	24 825	989 961	1 262 927	2 374 967	189 400	23 912 480	28 694 976
	Prise en charge ville	936 642	995 179	819 567	995 179	1 712 895	1 865 213	24 825	646 734	292 533	-	173 400	8 462 167	10 154 600
	soit en %	23,5%	30,1%	55,9%	23,1%	59,2%	60,0%	100,0%	65,3%	23,2%	0,0%	91,6%	35,4%	
2016	Coût de la manifestation	3 427 833	3 314 910	1 355 276	4 380 063	2 893 870	3 074 215	24 350	1 086 433	1 417 293	2 618 885	214 900	23 808 028	28 569 634
	Prise en charge ville	936 642	995 179	819 567	995 179	1 712 897	1 865 300	24 350	646 433	292 533	-	180 000	8 468 080	10 161 696
	soit en %	27,3%	30,0%	60,5%	22,7%	59,2%	60,7%	100,0%	59,5%	20,6%	0,0%	83,8%	35,6%	

Source : délibérations annuelles sur la participation financière de la ville de Cannes aux manifestations d'intérêt général.

Comme le montre le tableau ci-après, la compensation tarifaire porte pour environ les trois quarts de son montant sur les espaces.

Répartition de la compensation tarifaire de la ville à la SEMEC

	Espaces	Prestations	Total HT
2011	5 973 018	2 041 199	8 014 217
2012	5 940 977	2 063 462	8 004 439
2013	6 122 595	2 103 299	8 225 894
2014	6 108 782	2 353 221	8 462 003
2015	6 106 196	2 355 971	8 462 167
2016	6 105 897	2 362 183	8 468 080

Source : délibérations annuelles sur la participation financière de la ville de Cannes aux manifestations d'intérêt général.

4.3.4 Les flux financiers de la ville vers la SEMEC

La ville contribue directement à près de 30 % du chiffre d'affaires de la SEMEC, au travers principalement de deux canaux :

- La participation dite « compensatoire » des recettes de billetterie que la commune verse à la SEMEC au titre des manifestations culturelles et événementielles. Désormais plafonnée et fixée à 2,4 M€ par an, elle ne couvre pas la totalité des frais engagés par la SEMEC ;
- La participation aux « manifestations d'intérêt général » (manifestations organisées pour le compte de la ville et manifestations d'intérêt général régional, national et international), de l'ordre de 8,5 M€ par an. La commune bénéficie en outre d'une remise de 10 % sur les prestations et locations d'espace qu'elle finance, soit environ un million d'euros d'économies.

En euros HT	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chiffre d'affaires net SEMEC	33 213 858	37 712 510	34 100 711	36 107 823	37 581 160	37 766 654
dont chiffre d'affaires ville de Cannes (événementiel et congrès)	10 980 521	10 922 001	10 766 976	11 236 502	11 323 058	11 088 240
Soit en % du chiffre d'affaires total	33,1 %	29,0 %	31,6 %	31,1 %	30,1 %	29,4 %
Événementiel	2 909 844	2 600 000	2 500 000	2 550 000	2 601 000	2 400 000
Congrès	8 070 677	8 322 001	8 266 976	8 686 502	8 722 058	8 688 240

Source : procès-verbal des assemblées générales SEMEC et comptes SEMEC

Indirectement, la commune apporte d'autres recettes à l'exploitant du palais des festivals et des congrès, par exemple par la part de la subvention versée à l'association française du festival international du film (environ 2 M€ par an), organisatrice du festival de Cannes, que cette dernière emploie au paiement de certaines prestations directement à l'exploitant.

4.3.5 Les flux financiers de la SEMEC vers la ville

La SEMEC verse pour sa part à la commune, au titre de la mise à disposition du palais et de ses équipements et installations, une redevance d'affermage qui ne peut être supérieure à 7,5 % de son chiffre d'affaires annuel. Elle est composée :

- D'une partie fixe annuelle de 1,869 M€, non actualisable ;
- D'une partie proportionnelle, au minimum égale à 5 % de la part des investissements financés et réalisés sous maîtrise d'ouvrage de la ville mis à disposition du délégataire postérieurement au 1^{er} janvier 2011. Cette redevance va fortement augmenter à compter de 2016 avec la livraison des rénovations du palais. Elle est budgétée à hauteur de 0,6 M€ en 2016 et pourrait atteindre 1,1 M€ en fin de contrat.

La SEMEC s'acquitte également d'une redevance marginale, liée à l'exercice d'activités complémentaires, égale à 5 % des « *management fees variables* » perçus sur la vente de « produits dérivés Cannes ».

Cpte		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 bud
751	Redevance fixe	914 694	1 869 000	1 869 000	1 869 000	1 869 000	1 869 000	1 869 000
751	Redevance activités complémentaires (management fees)	-	-	4 519	6 268	4 090	5 476	7 000
1328	Redevance proportionnelle	1 057 233	0	0	0	32 693	53 623	660 000*
	Total	1 971 927	1 869 000	1 873 519	1 875 268	1 905 783	1 928 099	2 529 000

Source : fichiers des titres de la commune. * selon la commune (4-7-2016), l'exécution 2016 pourrait s'élever à 539 270 € en réalité compte tenu du rythme de mise à disposition des équipements.

Selon la projection de la commune et de la SEMEC, le montant des redevances annuelles pourrait atteindre près de trois millions d'euros à l'horizon 2020, compte tenu des réceptions d'équipement prévisionnels.

TRAVAUX	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020
APCP 499 I : Grand auditorium - petits auditoria - foyers	6 185	6 185	391 707	391 707	391 707	391 707	391 707
APCP 499 L GER - Batiments	26 508	47 438	147 563	257 280	411 191	555 398	658 529
APCP 499 K: GER - Installations techniques							
TOTAL	32 694	53 624	539 270	648 987	802 898	947 105	1 050 236
Redevance occupation fixe	1 869 000						
TOTAL REDEVANCE OCCUPATION	1 901 694	1 922 624	2 408 270	2 517 987	2 671 898	2 816 105	2 919 236

Source : commune-SEMEC

4.4 Un ensemble contractuel recelant plusieurs fragilités juridiques

4.4.1 La tarification du service public

4.4.1.1 La révision des tarifs prévue au contrat n'est pas appliquée

Conformément aux dispositions de l'article L. 1411-2 du CGCT alors en vigueur⁵⁰, les tarifs applicables aux usagers du palais des festivals et des congrès sont précisés dans le catalogue général des tarifs prévu à l'article 20.1 du contrat de délégation de service public.

L'article 20.2 du contrat prévoit que ces tarifs sont révisés chaque année le 1^{er} janvier, par application d'une formule tenant compte de l'évolution de l'indice mensuel du coût de la main d'œuvre des services administratifs et de soutien (indice établi par l'Insee) et de l'indice mensuel des frais et services divers (Le Moniteur).

Dans les faits, cependant, l'indexation découlant de la formule n'est jamais appliquée. Les tarifs ont fait l'objet d'une révision forfaitaire de 2 % par an de 2012 à 2014. Ils sont demeurés inchangés en 2015 et 2016.

Les délibérations correspondantes du conseil municipal font apparaître que le choix de ne pas appliquer l'indexation prévue par le contrat est issue de propositions de la SEMEC, que celle-ci a présentées afin de « *préserver les intérêts budgétaires de la ville et de poursuivre une politique commerciale attractive* ».

Selon la réponse de l'ancien président de la SEMEC aux observations provisoires de la chambre, « (...) *cette proposition n'avait pas pour seul objectif de préserver les finances de la commune mais aussi et surtout de ne pas opérer d'augmentation de tarif dissuasive à l'égard des autres usagers du Palais des Festivals et des Congrès, dans un contexte de morosité économique et de concurrence accrue. Il s'agit donc d'une décision prise pour préserver la compétitivité prix du Palais des Festivals et des Congrès. De nombreux autres centres de congrès européens ont pris la même décision sur cette période* ».

Il n'en demeure pas moins que le contrat n'est pas appliqué correctement et que les délibérations du conseil municipal dérogeant à celles de ses dispositions qui concernent la révision des tarifs n'ont pas éliminé cette irrégularité.

Révisions annuelles des tarifs décidés par le conseil municipal

	1 ^{er} janvier 2012	1 ^{er} janvier 2013	1 ^{er} janvier 2014	1 ^{er} janvier 2015	1 ^{er} janvier 2016
Révision effective annuelle	2 %	2 %	2 %	0 %	0 %
Délibération du conseil municipal	12/12/2011	17/12/2012	9/12/2013	15/12/2014	14/12/2015

Source : délibérations du conseil municipal

⁵⁰ L'article L. 1411-2 du CGCT, en vigueur jusqu'au 29 janvier 2016, disposait que « (...) *la convention [de délégation de service public] stipule les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution (...)* ». Cet article a été abrogé par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concessions, qui en a toutefois repris le principe dans son article 32 : « *Le contrat détermine les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution* ».

4.4.1.2 Des clients bénéficient de tarifs préférentiels non approuvés par la commune

L'article 20.1 du contrat de délégation prévoit que « *les tarifs applicables aux usagers à la prise d'effet du contrat sont précisés dans le catalogue général des tarifs fournis en annexe 20.*

Ce catalogue permet ainsi de définir la nature des produits principaux du délégataire au titre de sa mission.

Le catalogue général détaillé des tarifs par nature des surfaces louées ou de prestations offertes, comprend des prix précis pour toutes demandes standardisées ainsi que la liste des coefficients multiplicateurs appliqués en cas de demande particulières non répertoriés au catalogue et pour lesquelles le délégataire s'approvisionne ou sous-traite à l'extérieur.

Toute modification des tarifs fera l'objet d'une approbation préalable par délibération du conseil municipal sur proposition du délégataire. Les tarifs éventuellement modifiés entrent en vigueur au 1^{er} janvier de l'année suivante.

Le délégataire appliquera à la commune des tarifs préférentiels inférieurs de 10 % aux tarifs appliqués aux autres usagers selon le catalogue en vigueur joint en annexe 20 ».

Cependant, au-delà du catalogue « officiel » voté chaque année par le conseil municipal, il existe des catalogues spécifiques pour les « grands » clients, qui ne font l'objet d'aucune approbation de l'assemblée délibérante.

Au surplus, au cours de la période examinée, le conseil d'administration n'a pas non plus approuvé de catalogue tarifaire, et les délégations de pouvoirs accordées par le conseil d'administration au président, au directeur général ou au directeur administratif et financier de la SEMEC ne permettent pas de savoir qui dispose de manière claire de ce pouvoir.

La SEMEC pratique également une forme de « *yield management* »⁵¹, pour ses autres clients, sans qu'il n'existe de procédure formalisée concernant ce système de « remise commerciale » dont les montants sont décidés au fil des discussions avec les clients.

Là encore, le conseil municipal n'est ni décisionnaire, ni informé des remises pratiquées. Le conseil d'administration de la SEMEC se trouve dans la même situation.

Compte tenu du chiffre d'affaires des « grands clients » et de la pratique expliquée précédemment, il apparaît *in fine* que les tarifs votés par le conseil municipal ne s'appliquent que de manière marginale.

Au regard des textes applicables en matière de délégation de service public, ce système de remise est irrégulier, ce qu'aggrave l'absence de procédure traçable et de validation par les instances chargées de l'administration de la société.

⁵¹ Le *yield management* est une technique de tarification flexible utilisée dans certains secteurs d'activité (transports en commun, hôtellerie...) pour maximiser le chiffre d'affaires généré en jouant sur les variables prix et le coefficient d'occupation (chambres, sièges d'avion ou de train, places de spectacles, etc.) à l'aide d'une politique de tarification différenciée et dynamique.

4.4.1.3 Ce système de « remises » non transparentes n'est pas conforme au cadre d'une délégation de service public

Les conventions de délégation de service public passées entre une collectivité territoriale et une société d'économie mixte locale sont régies par les règles de droit commun⁵².

L'ancien article L. 1411-2 du CGCT, qui disposait que « *la convention [de délégation de service public] stipule les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution* », leur était donc applicable. Ces règles ont été reprises à l'article 32 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, et leur restent donc applicables.

Les communes sont ainsi amenées à fixer, généralement en accord avec le délégataire, les prix des prestations et services qui seront proposés.

La fixation des tarifs doit respecter le principe à valeur constitutionnelle d'égalité devant la loi et, partant, d'égalité des usagers devant les services publics qui est l'une des conséquences du principe d'égalité⁵³.

La différenciation des tarifs pour une même prestation n'est pas interdite. Cependant la modulation est admise si elle est justifiée par des différences objectives de situation entre les usagers ou par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service et d'utilisation des installations.

Ainsi, une différence de situation des usagers peut justifier des tarifs différents⁵⁴ et un service public industriel et commercial peut favoriser ses clients les plus importants en faisant des remises de quantité⁵⁵.

On peut donc admettre l'existence d'une remise pour les gros « consommateurs » du Palais des congrès et des festivals.

De même, des clients auxquels seraient imposées des sujétions particulières clairement identifiables pourraient se voir appliquer des tarifs préférentiels proportionnés à ces sujétions.

Cependant, il doit pouvoir être établi que les réductions ainsi accordées respectent le principe d'égalité des usagers et une certaine règle de proportionnalité, et les rabais correspondants doivent être déterminés en toute transparence.

Tel n'est pas le cas en l'espèce, la détermination des tarifs et le niveau des remises étant fonction des négociations conduites avec chaque client.

Par ailleurs les textes et la jurisprudence prévoient que le conseil municipal est seul compétent pour adopter les tarifs.

Selon le Gouvernement⁵⁶, « *il résulte des dispositions [des articles L. 1411-1 et L. 1411-2 du CGCT] que la fixation du niveau et de la structure tarifaire constitue une prérogative de l'autorité délégante, qui ne peut « être laissée à la discrétion du concessionnaire »⁵⁷, même si le tarif du service public fait souvent l'objet dans les faits d'une négociation entre les parties* ».

⁵² Réponse du Gouvernement à une question écrite n° 36510 de M. François Brottes, député, Journal officiel du 16 mars 2010, page 3100.

⁵³ Conseil constitutionnel, 18 sept. 1986, déc. n° 86-217 DC : Rec. Conseil constitutionnel 1986, p. 141.

⁵⁴ CE, 2 décembre 1987, n° 71028, commune de Romainville, p. 609.

⁵⁵ Ainsi, un distributeur d'eau peut faire des tarifs dégressifs en fonction des quantités consommées, par exemple au profit des hôtels ou des industriels, ou encore un carnet de tickets de bus peut-être moins cher que la somme des tickets unitaires.

⁵⁶ Réponse du Gouvernement à la question écrite n° 06129 de M. Jean-Louis Masson, Sénateur, JO Sénat du 2 mai 2013, page 1407.

⁵⁷ Cour administrative d'appel de Lyon, 20 Mai 1999 S. A Comalait industries, req. n° 95LY00795.

Il a ainsi été jugé qu'une convention qui se contentait de donner « *au fermier la faculté d'aménager, pour chaque saison, la structure tarifaire et les augmentations correspondantes en fonction des services rendus à la clientèle et des contraintes du marché, sans aucune référence à des paramètres ou indices permettant d'encadrer les tarifs au sens des dispositions précitées de l'article L. 1411-2 du Code général des collectivités territoriales* »⁵⁸, était irrégulière.

De même, l'ancienneté des relations avec certains clients ne peut pas autoriser une telle discrimination⁵⁹.

Or, le contrat de délégation signé par la ville et la SEMEC ne prévoit pas cette possibilité de remises tarifaires et le conseil municipal ne les a jamais accordées.

De ce fait, les remises pratiquées unilatéralement par la SEMEC sont irrégulières.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir décidé de faire désormais approuver par le conseil municipal les taux maximum de remise pouvant être accordés par la SEMEC aux organisateurs de manifestations d'intérêt général par rapport au catalogue des tarifs voté annuellement, ces taux étant fonction de critères objectifs liés à l'intérêt économique de la manifestation d'intérêt général concernée et notamment des retombées économiques et sociales qui seraient générées sur le territoire cannois. Un avenant à la délégation de service public prévoirait une stipulation à cet effet.

La chambre observe que ce dispositif va dans le bon sens, mais que la commune aurait cependant intérêt, au regard des exigences ci-dessus rappelées de la jurisprudence, à encadrer plus précisément les tarifs et les remises que la société sera autorisée à consentir à ses clients.

4.4.1.4 Le contenu de la délégation de service public et la comptabilité de la SEMEC conduisent à des financements croisés des activités déléguées

La délégation comporte des activités de services publics administratifs - office du tourisme et manifestations culturelles - qui ne sont pas compensées par la commune pour ce qui concerne l'office de tourisme et qui ne le sont qu'en partie pour ce qui concerne les secondes.

Leur équilibre est assuré par les ressources tirées de l'activité de congrès et festivals et donc par les tarifs appliqués aux usagers de cette activité à caractère industriel et commercial.

Or, si la jurisprudence admet que le coût du service facturé puisse être différent du coût de revient⁶⁰ et de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire⁶¹, il n'en demeure pas moins que, selon le Conseil d'État « *les tarifs des services publics à caractère industriel et commercial, qui servent de base à la détermination des redevances demandées aux usagers en vue de couvrir les charges du service, doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers* »⁶².

⁵⁸ CAA Marseille, 29 mars 2005, n° 01MA01669, SAGIM.

⁵⁹ Dans le cas d'une école de musique, le juge considère qu'il n'y a pas, entre la qualité d'ancien élève et celle de nouvel élève de cette école, de différence de situation de nature à justifier l'application d'une discrimination de tarifs (CE, 2 décembre 1987, commune de Romainville, n° 75200).

⁶⁰ CE, sect., 16 nov. 1962, Synd. intercommunal d'électricité de la Nièvre : Rec. CE 1962, p. 612.

⁶¹ CE, ass, 16 juill. 2007, n° 293229, 293254, Synd. national de la défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital.

⁶² CE, 30 sept. 1996, n° 156176, Sté Stéphanoise des eaux : le tarif du service public de la distribution d'eau ne peut intégrer le financement d'équipements culturels et sportifs ; CE, 31 juill. 2009, n° 296964, Ville Grenoble c/ Sté Gaz et Électricité de Grenoble : les tarifs du service public de distribution du gaz et de l'électricité ne peuvent pas prendre en compte le coût de fonctionnement et d'entretien du service de l'éclairage public.

Le contrôle des comptes et de la gestion de la SEMEC, que la chambre a réalisé parallèlement à celui dont est issu le présent rapport, a montré que la comptabilité analytique de la société était très incomplète. Il en ressort néanmoins que les tarifs facturés aux usagers du service public industriel et commercial servent pour partie à équilibrer les activités relevant de services publics administratifs et excèdent donc, au moins sur le plan des principes, la contrepartie du service rendu à l'utilisateur.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune et l'ancien président de la SEMEC ont fait valoir que les dispositions de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales alors en vigueur et reprises aujourd'hui à l'article 30 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concessions, aux termes desquelles les contrats de concession ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le concessionnaire prend à sa charge l'exécution de services, de travaux ou de paiements étrangers à l'objet de la concession, étaient bien respectées en l'espèce puisque tous les services précités font partie du champ de la délégation.

La chambre ne conteste pas ici la régularité de la délégation. Elle rappelle seulement un principe jurisprudentiel bien établi concernant les tarifs des services publics à caractère industriel ou commercial qui n'ont pas vocation, en principe, à permettre le financement de services publics administratifs dont la SEMEC a, par ailleurs la charge, et qui peuvent faire l'objet, le cas échéant, de compensations de la part de la commune.

C'est pourquoi elle maintient qu'il conviendrait que la SEMEC rende à la commune une comptabilité en coûts complets, tant en recettes (ce qu'elle fait déjà), qu'en dépenses, afin de déterminer la situation financière de chaque composante de la délégation de service public et d'éviter les financements croisés entre activités.

4.4.2 *L'existence possible d'une aide d'État versée par la commune à certains des organisateurs de congrès*

Afin de permettre et protéger la libre concurrence entre entreprises sur le territoire européen en empêchant des formes plus ou moins déguisées de protectionnisme, l'article 107 du traité sur l'Union européenne interdit les aides d'État⁶³.

Les mesures susceptibles de recevoir cette qualification doivent présenter quatre caractéristiques. Elles doivent :

- Représenter un avantage matériel conféré à une entreprise de manière sélective, qui ne soit pas la compensation d'une charge imposée par l'administration ayant attribué l'aide ;
- Être imputables à l'État et versées à l'aide de ressources d'État ;
- Affecter les échanges intracommunautaires au sein du marché intérieur ;
- Fausser ou menacer de fausser la concurrence sur ce marché.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice européenne que tout avantage économique qu'une entreprise n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché⁶⁴ peut être une aide d'État, cette notion ne se limitant pas à la seule attribution de subventions⁶⁵.

Il en est ainsi des mesures plaçant l'entreprise bénéficiaire dans une situation plus favorable que ce qu'aurait engendré le marché : allocations de ressources à une entreprise ou allègements des charges qu'elle devrait normalement supporter, lui permettant de réaliser une économie⁶⁶, dont la fourniture de biens ou de services dans des conditions préférentielles⁶⁷.

⁶³ Ce qualificatif *a priori* « réducteur » concerne en réalité non seulement les aides accordées par les États, mais également celles octroyées par les autres collectivités publiques, dont les collectivités locales. CJCE, 14 nov. 1984, aff. 323/82, Intermills c/ Comm.: Rec. CJCE 1984, p. 3809. - CJCE, 14 oct. 1987, aff. 248/84, Allemagne c/ Comm.: Rec. CJCE 1987, p. 4013.

⁶⁴ CJCE, 27 nov. 2003, aff. Jtes C-34/01 à C-38/01, Enirisorse : Rec. CJCE 2003, I, p. 14243.

⁶⁵ CJCE, 15 déc. 2005, aff. C-66/02, Italie c/ Comm. : Rec. CJCE 2005, I, p. 10901.

⁶⁶ CJCE, 23 févr. 1961, aff. 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c/ Haute autorité : Rec. CJCE 1961, p. 3.

⁶⁷ TPICE, 1er juill. 2008, aff. jtes C-341/06 et C-342/06, Chronopost SA et La Poste c/ Union française de l'express (UFEX) e.a. : Rec. CJCE 2008, I, p. 4777.

Au regard de ces critères, les réductions tarifaires et facilités offertes par la SEMEC et la ville de Cannes à quelques grands clients présentent un risque de qualification d'aide d'État.

Le dispositif en vigueur se caractérise en effet par l'octroi à quelques acteurs d'un avantage prenant la forme de réductions tarifaires plus ou moins importantes sur certaines prestations et de la gratuité d'occupation des locaux du palais des festivals et des congrès pour certaines manifestations. Or, s'agissant de tarifs publics, il a déjà été jugé :

- Qu'une différenciation en faveur de certaines catégories de consommateurs n'était possible que si cette différenciation reposait sur des « *raisons économiques saines et compréhensibles* »⁶⁸, ce qui signifie qu'en l'absence de tels motifs, des réductions tarifaires peuvent constituer une aide d'État ;
- Qu'il en va de même pour une opération d'achat et de location d'une usine par une autorité régionale à des conditions favorables, ce qui la privait de recettes qu'elle pouvait escompter⁶⁹ ;
- Que la mise à disposition gratuite de terrains du patrimoine naturel national permettant une exploitation commerciale constituait également une aide d'État⁷⁰.

Il est indifférent qu'un organisme public ou privé juridiquement indépendant (par exemple une société d'économie mixte) octroie les aides ou serve de caisse de transfert si une décision de l'autorité publique apparaît en filigranes⁷¹.

En l'espèce, si c'est la SEMEC qui octroie *pro forma* les réductions tarifaires sur les espaces, celles-ci sont en réalité décidées par la commune, qui favorise les entreprises en cause *via* le contrat de délégation conclu avec la SEMEC, qui prévoit ces réductions et les garantit au travers du protocole de partenariat qu'elle signe avec les entreprises.

Quant aux réductions de prix des prestations sur catalogues, si elles sont arrêtées par la seule SEMEC, celle-ci demeure en réalité, du point de vue de l'approche réaliste du droit communautaire, un simple instrument entre les mains de la commune eu égard à la prépondérance de cette collectivité au capital de la société et à celle des élus municipaux dans ses organes de direction.

La Commission européenne a en général recours à des experts pour mesurer les effets des dispositifs dont elle doit apprécier la compatibilité avec le droit communautaire et vérifier s'ils affectent les échanges intra-communautaires et faussent le jeu de la concurrence. La chambre n'a pas la capacité de procéder à de telles vérifications. Cependant, il lui appartient de signaler le risque que présente la situation ci-dessus analysée au regard des dispositions du droit communautaire.

En effet, pour qualifier une mesure nationale d'aide d'État, il y a lieu, non pas d'établir une incidence réelle de l'aide sur les échanges entre États membres et une distorsion effective de la concurrence, mais seulement de montrer que l'aide est susceptible d'affecter ces échanges et de fausser la concurrence⁷².

Lorsqu'une aide renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intra-communautaires, ceux-ci doivent être considérés comme influencés par cette aide⁷³. Il peut y avoir affectation des échanges intra-communautaires même si le bénéficiaire n'a pas d'activités en dehors de ses frontières, car un État membre qui octroie une aide à une telle entreprise peut renforcer son activité intérieure et empêcher ainsi des entreprises établies dans d'autres États membres de pénétrer le marché de cet État membre⁷⁴.

⁶⁸ Commission, déc. n° 85/212/CEE, 13 févr. 1985, aff. Gasunie : Journal Officiel des communautés européennes 4 Avril 1985 ; CJCE, 2 févr. 1988, aff. 67/85, aff. 68/85, aff. 70/85, Van der Kooy, citée supra n° 18.

⁶⁹ Comm. CE, déc. n° 87/515/CEE, 11 févr. 1987 : Journal Officiel des communautés européennes 27 Octobre 1987.

⁷⁰ TUE, 12 septembre 2013, Allemagne / Commission (T-347/09).

⁷¹ CJCE, 22 mars 1977, aff. 78/76, Steinike ; CJCE, 21 mars 1991, aff. C-303/88, citée supra n° 53 et CJCE, 21 mars 1991, aff. C-305/89, citée supra n° 57.

⁷² CJCE, 30 avr. 2009, aff. C-494/06 P, Comm. CE c/ Italie et Wam SpA : Rec. CJCE 2009, I, p. 3639.

⁷³ CJCE, 10 janv. 2006, aff. C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., citée supra n° 117 ; CJCE, 17 sept. 1980, aff. 730/79, Philip Morris : Rec. CJCE 1980 ; CJCE, 17 juin 1999, aff. C-75/97, Belgique c/ Comm. : Rec. CJCE 1999, I, p. 3671.

⁷⁴ CJCE, 14 sept. 1994, aff. jtes C-278/92 à C-280/92, Espagne c/ Comm. : Rec. CJCE 1994, I, p. 4103.

En l'espèce, les entreprises concernées sont des entreprises d'envergure européenne, voire mondiale, et organisent dans toute l'Europe des événements tels que ceux qui sont organisés à Cannes : sur le marché communautaire, elles sont en concurrence avec d'autres sociétés.

L'aide dont bénéficient les grands partenaires de la SEMEC, d'une valeur de plusieurs millions d'euros chaque année, est donc susceptible de renforcer la position de ces entreprises sur le marché européen.

Il faut toutefois que l'entreprise bénéficiaire reçoive un avantage économique qu'elle n'aurait pas reçu dans des conditions normales de marché⁷⁵.

Une mesure générale qui s'applique à toutes les entreprises qui répondent à des exigences objectives, non discriminatoires et non discrétionnaires, ne soulève pas de problème. Ce n'est que si la mesure entraîne des avantages au bénéfice exclusif de certaines entreprises ou de certains secteurs d'activité, et crée ainsi un déséquilibre ou une discrimination au détriment d'autres opérateurs, qu'elle constitue une aide irrégulière.

A cet égard, il faut noter que si l'effet sélectif repose sur une situation objective de l'entreprise par rapport à l'environnement juridique et concurrentiel, l'aide sélective ne constitue pas une aide d'État⁷⁶.

En revanche, si la sélectivité du dispositif ne repose pas sur des critères objectifs, il constitue un avantage anormal dans le cadre général auquel il déroge.

Il convient de souligner que l'application pour l'octroi de l'aide d'un barème en apparence objectif ne suffit pas à éviter la qualification d'aide d'État⁷⁷. En l'espèce, le caractère objectif du barème des remises pratiquées par la SEMEC n'est pas avéré puisque, comme indiqué *supra*, elles résultent de négociations commerciales *intuitu personae*.

Demeure la question de savoir si les facilités offertes aux entreprises concernées ne constitueraient pas la compensation d'une charge, qui pourrait conduire à écarter la qualification d'aide d'État.

Une telle compensation peut prendre la forme de la compensation d'obligations de service public⁷⁸, mais ce n'est pas le cas en l'espèce, les organisateurs de congrès ne se voyant confier aucune mission de service public par la ville ou la SEMEC.

La jurisprudence admet aussi la compensation de charges imposées au titre de l'intérêt général et qui, sans être constitutives d'un service public, excèdent ce qu'un opérateur normal de marché doit supporter.

Le critère déterminant est alors celui des conditions normales de marché : toute mesure artificielle ou disproportionnée est constitutive d'une aide d'État.

Il faudrait donc que l'aide apportée se limite strictement à la compensation d'une charge réelle et puisse apparaître comme le prix pour un opérateur raisonnable des charges qu'il supporte⁷⁹.

⁷⁵ Voir notamment l'arrêt du 29 avril 1999 dans l'affaire C-342/96, Espagne/Commission, Recueil 1999, I- 2459, point 41), l'article 107 exigeant que l'avantage revête un caractère sélectif (aides « (...) favorisant certaines entreprises ou certaines productions »).

⁷⁶ CJCE, 2 juill. 1974, aff. 173/73, Italie c/ Comm. CE : Rec. CJCE, 1974, p. 709.

⁷⁷ CJCE, 29 mars 2001, Portugal c. Commission, aff. C-163/99 : Rec. CJCE 2001, p. I-2613.

⁷⁸ CJUE, 24 juillet 2003, Altmark, C-280/00.

⁷⁹ CJCE, 7 févr. 1985, aff. 240/83, ADBHU, Rec. CJCE 1985, p. 538.

Le système partenarial mis en place dans le cadre du palais des festivals et des congrès de Cannes est avant tout un système de réservation de créneaux à tarifs réduits moyennant l'engagement de l'organisateur de maintenir ou développer son activité à Cannes et d'y réaliser un certain montant de chiffres d'affaires. L'examen par la chambre de l'ensemble contractuel associant la ville, la SEMEC et l'un des principaux organisateurs de manifestations au cours de la période examinée montre que les obligations de l'entreprise concernée doivent être relativisées par l'absence de véritables clauses de sanctions.

Cet ensemble contractuel comporte des obligations à la charge de la ville et de la SEMEC, qui s'engagent notamment à procéder à des remises tarifaires au bénéfice de l'organisateur et à réserver tous les espaces nécessaires à l'organisation des manifestations qu'il réalise.

Les contreparties imposées à l'organisateur comportent des obligations, telles que celle de « *tout faire* » pour assurer le développement de la destination cannoise, et ses engagements fermes (organiser les manifestations à Cannes pendant la durée des contrats, en l'espèce dix ans, acheter à la SEMEC des prestations d'un montant annuel prédéterminé) sont assorties d'exceptions et de dérogations qui peuvent les relativiser en partie.

En réponse aux observations de la chambre, tant la commune que l'ancien président de la SEMEC ainsi que l'organisateur concerné ont fait valoir que les stipulations des protocoles comportaient des dispositions contraignantes qu'ils entendaient exécuter de bonne foi. Ainsi, ces protocoles auraient été conclus dans des conditions normales de marché, ce qui exclurait la qualification d'aide d'État.

La chambre maintient toutefois que le système partenarial mis en place pour l'organisation de certaines manifestations d'intérêt général présente un risque de qualification d'aide d'État. Il appartient à la commune de veiller à l'éliminer en s'assurant que les compensations octroyées à la SEMEC au titre des manifestations d'intérêt général et permettant l'attribution d'avantages tarifaires et en nature aux organisateurs de ces manifestations, constituent bien des avantages économiques reçus dans des conditions normales de marché. A cet égard, au-delà des estimations sur les retombées économiques générales de telles manifestations, elle devrait se mettre en mesure de quantifier celles dont elle bénéficie plus directement de manière à établir que ces avantages répondent bien à des conditions normales de marché.

4.5 Les opérations liées aux travaux réalisés dans le palais des festivals et des congrès

Le palais des festivals et des congrès appartient à la ville de Cannes, qui le met à disposition de la SEMEC dans le cadre de la convention de délégation de service public qu'elle a conclue le 22 décembre 2010 avec cette société (cf. *supra*, le point 4.3).

Plus précisément, la commune met à la disposition de la SEMEC le palais des festival et des congrès, y compris « l'espace Riviera » et son parvis, à l'exception des surfaces réservées au casino « Croisette »⁸⁰, des surfaces réservées au parc de stationnement souterrain ouvert au public, des surfaces dites « ville de Cannes » situées au niveau 1 du palais (espace Toscan du Plantier) et des jardins aménagés en toiture terrasse (qui sont fermés au public pendant les manifestations et l'exploitation du bâtiment Riviera).

⁸⁰ Le casino « Croisette » est exploité par voie de délégation de service public par la Société fermière du casino municipal de Cannes (SFCMC, groupe Barrière, cf. rapport de gestion de la commune). Chacune des sociétés est, pour les espaces qui la concernent, responsable des travaux d'entretien. Une convention a été signée le 1^{er} novembre 2000 entre les deux entités pour l'entretien des installations communes aux deux concessionnaires (réseau d'éclairage et de sécurité, de chauffage et de refroidissement, installations de ventilation et de lutte contre l'incendie, évacuation des matières usées et enlèvement des emballages, certains ascenseurs et monte-charges) et la répartition des charges communes à l'intérieur du bâtiment. Elle a été renouvelée depuis lors (un avenant a été signé le 30 octobre 2014 suite à la prolongation de la DSP du casino jusqu'en octobre 2016). La Semec assure l'entretien se fait rembourser des quotes-parts par la SFCMC.

Le bâtiment principal, inauguré en 1982, est construit sur sept niveaux, tandis que l'espace Riviera (livré en 1999), surplombé par la rotonde Lérins (réceptionnée en avril 2006), se compose d'un niveau chacun.

Ces bâtiments comportent notamment (certains espaces, comme le salon des ambassadeurs, sont mixtes et peuvent avoir plusieurs finalités) :

- Des espaces de conférences d'une superficie totale de plus de 7 000 m², dont l'auditorium Louis Lumière, onze autres auditoriums, le théâtre Claude Debussy, la rotonde Lérins ou le salon des ambassadeurs ;
- Des surfaces d'expositions d'une superficie totale supérieure à 37 000 m², parmi lesquelles figurent l'espace Riviera, le hall et la rotonde Riviera, les halls d'expositions, le foyer presse, le salon des ambassadeurs ;
- Des espaces de réception d'une superficie totale de près de 15 000 m², dont la rotonde et la terrasse Lérins, la rotonde et le hall Riviera, le salon des ambassadeurs.

4.5.1 *L'entretien des locaux et le renouvellement*

Selon l'article 15.1 du contrat de délégation, la SEMEC est tenue d'assurer à ses frais les « travaux d'entretien courant » qui permettent de maintenir en état les installations du service jusqu'à leur remplacement pour vétusté ou défaillance, notamment :

- L'entretien courant des revêtements, surfaces vitrées, peintures intérieures et retouches extérieures liées à l'exploitation, éléments de décoration ;
- L'entretien en état de marche du réseau d'éclairage normal et de sécurité, de la climatisation générale, de la ventilation et des installations de surveillance de la qualité de l'air et de lutte contre l'incendie ;
- L'entretien permanent de la sonorisation ;
- L'évacuation des matières usées et l'enlèvement des ordures et emballages ;
- L'entretien permanent des extincteurs ;
- Le balayage et le nettoyage des escaliers et aires diverses ;
- Le remplacement des pièces défectueuses sur les équipements (ventilation, sécurité, gardiennage, éclairages, sanitaires, pompe de relevage, ascenseurs, monte-charge...).

Selon l'article 15.2 du contrat de délégation de service public, « *les travaux de renouvellement et de grosses réparations sont à la charge de la ville* », notamment :

- Les revêtements de sol et hors sol, les revêtements extérieurs de bâtiments, toits, terrasses, façades ;
- Les matériels tournants, équipements électromécaniques, ascenseurs, monte charges, escalators, installations de ventilation, de climatisation et de chauffage ;
- Les grosses réparations du gros œuvre (étanchéité...) et des installations générales techniques (climatisation chauffage, courants forts secours, système de sécurité incendie, gestion technique centralisée, vidéosurveillance, installation spécifique sonorisation, éclairage, machinerie scène, traduction simultanée, ascenseurs, monte-charge, escalators) ;
- Tous les éléments composant la structure du bâtiment le parvis attenant.

Depuis 2012, les dépenses d'aménagement et d'agencement du Palais prises en charge par la SEMEC ont évolué comme suit :

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Aménagement et agencement du Palais</i>	174 100	96 660	816 483	478 803	845 756	780 845

Source : comptes de la SEMEC (compte rendu de gestion annuel)

Cependant, au regard des stipulations du contrat, certains travaux réalisés par la SEMEC relevaient de la commune et auraient donc dû être financés sur son budget. Il en va ainsi :

- Du remplacement du monte-charge MC6, réalisé en 2012 pour 345 940 € ;
- Des travaux de remise en conformité des monte-charge et ascenseurs entrepris en 2012 (19 291 €) et 2013 (14 219 €) ;
- De l'opération de désamiantage des vestiaires réalisée en 2014 (11 580 €) ;
- Des travaux d'étanchéité du bâtiment mis en œuvre en 2013 (167 486 €).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a notamment fait valoir que les travaux précités pris en charge par la SEMEC ne relevaient pas des travaux de renouvellement et de grosses réparations à la charge de la ville, et qu'à supposer que ce fût le cas, le coût de ces travaux auraient été répercutés sur la redevance de 5 % proportionnelle aux travaux à la charge de la SEMEC.

Il ressort pourtant du libellé des travaux ci-dessus mentionnés (notamment le remplacement du monte-charge et les travaux d'étanchéité) que ces derniers relevaient des dispositions précitées de l'article 15.2 du contrat, qui détermine de manière non exhaustive les travaux à la charge de la ville. La chambre invite donc la collectivité à appliquer avec plus de rigueur les stipulations de la convention de délégation de service public.

4.5.2 Les opérations récentes de rénovation

Le palais des festivals et des congrès fait l'objet de constantes rénovations et mises à niveau financées directement par la commune.

Un important programme de travaux de rénovation, de mise aux normes et de restructuration, comportant trois phases, avait été conduit sur la période 2006-2011, pour un montant d'environ 10 M€ HT (8,8 M€ de travaux et 1,3 M€ de maîtrise d'œuvre et autres prestations).

Le palais a récemment fait l'objet d'un important programme de rénovation. D'un montant total supérieur à 20 M€, il a été confié, au travers d'un marché de conception-réalisation, à un groupement conduit par la société Eiffage (cf. *infra*, le point 0). La réalisation sur la période 2013-2015⁸¹ de ce programme, découpé en trois phases de travaux dont la SEMEC a assuré la maîtrise d'ouvrage déléguée, s'est traduite par :

- En 2013 : une modernisation extérieure : mise en lumière des façades, harmonisation des parvis et réfection de la montée des marches ; la rénovation à l'intérieur du Grand Auditorium Louis Lumière : modernisation des halls d'accès, remplacement de certaines installations scéniques ; la remise à niveau esthétique des neufs petits auditoriums ; la réfection des « bureaux organisateurs » et la création d'une surface complémentaire de 160 m² ; l'amélioration de l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite et la sécurité ;

⁸¹ Les réserves n'étant pas encore complètement levées, le DGD n'avait pas encore été signé à la date de fin du contrôle.

- En 2014 : le remplacement et l'extension de la verrière du Grand Auditorium ; la rénovation du foyer du Grand Auditorium Lumière ; la création d'un nouvel escalier design dit à « double volet » ; le remplacement des 2 300 fauteuils et de la moquette du Grand Auditorium ; le remplacement des portes d'entrée en haut des Marches ;
- En 2015 : la fin des travaux du Grand Auditorium ; les aménagements techniques et architecturaux du 4^{ème} étage, avec la création d'un nouvel espace de prestige, le salon Croisette et sa mezzanine, incluant une passerelle extérieure ; la finalisation technique de toutes les zones (mise en place des ascenseurs, sécurité incendie, climatisation, plomberie, ventilation, vidéo) ; l'agencement de sept « bureaux organisateurs » complémentaires ; les équipements architecturaux des foyers (revêtements muraux et habillages divers).

La commune suit les travaux réalisés sur le bâtiment au travers d'un programme (n° 499) au sein duquel sont créées des autorisations de programmes. Quatre autorisations de programmes concernant le Palais étaient en cours au 31 décembre 2015.

Un programme de gros entretiens et de rénovation des bâtiments et infrastructures techniques, d'un montant de 27,5 M€, concernant notamment les équipements de chauffage et climatisation, s'étale désormais jusqu'en 2022 (autorisations de programme n° 499 K et L).

Le conseil municipal a par ailleurs voté en avril 2016 une autorisation de programme de 27 M€ (autorisation de programme n° 499 N) visant à réaliser d'ici 2019, notamment, une salle de projection de 500 fauteuils et la rénovation de la « rue intérieure » du Palais.

En définitive, la commune a réalisé sur la période 2010-2015 des dépenses d'un montant total de 38,6 M€ au titre des divers programmes concernant le Palais des festivals et des congrès. Sur la même période, la commune a encaissé 17,8 M€ de subventions provenant de partenaires extérieurs (État, région, département)⁸². De 2010 à 2015, elle a donc consacré à cet équipement un montant net de dépenses d'investissement de 20,8 M€, soit 3,5 M€ par an en moyenne.

⁸² Il est à noter que, compte tenu des décalages de versement de subventions, il n'est pas possible d'affirmer que ces sommes sont venues en déduction des 38,6 M€ de dépenses réalisées sur la période : les subventions correspondantes peuvent se rapporter à des dépenses réalisées avant 2010.

En K€	AP programme 499																
ref. AP	Objet de l'autorisation de programme	Date AP	Montant de l'AP	Paiements antérieurs à 2010	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2010-2015	2016	2017	2018	2019	2020	Dispo sur AP
499A	Travaux de mise à niveau du palais	19/01/2004 et soldée le 12/12/2011	10 336	8 648	1 688	-					1 688						
499B	Restructuration du parvis du palais	19/01/2004	5 600	4 920	-	8					8						672
499C	Surélévation Riviera	19/01/2004	15 000	10 713	17	-	1 165	-			1 182						3 105
499G	Extension souterraine du palais	15/11/2004 et réduite le 12/12/2011	4 500	2 201	229	1	5	-			235						2 064
499H	Réhabilitation mise en sécurité et embellissement	6/2/06 - 22/11/10	16 000	7 776	5 653	1 877	256	-			7 786						438
499I	Travaux d'embellissement du palais des festivals, d'extension et de restructuration des foyers et des audits annexes	16/7/07-18/12/09-11/02/13	33 500	67	1 510	2 273	661	8 672	9 903	1 684	24 703	400	50	50	50	50	8 130
499K	Travaux sur les installations techniques générales du palais	23/4/12-20/04/15	18 500				2	47	127	394	570	1 350	3 110	3 120	2 310	2 710	5 330
499L	Travaux dans les batiments du Palais	23/4/12-20/04/15	9 000				453	57	943	993	2 446	2 750	550	450	125		2 679
499N	Extension du Palais	04/04/2016	27 000								-	50	5 500	15 000	4 500	1 000	950
Total dépenses d'investissement HT			139 436	34 325	9 097	4 159	2 542	8 776	10 973	3 071	38 618	4 550	9 210	18 620	6 985	3 760	23 368
Etat					4 395	-	534	3 066	-	-	7 995	7 034	2 193	1 273			
Région PACA					1 497	1 705	1 000	985	3 622	656	9 465	450	1 320	1 525	1 466	774	
Département des Alpes maritimes					-	-	-	-	-	348	348	390	502	580	557	323	
Total recettes d'investissement (subventions)					5 892	1 705	1 534	4 051	3 622	1 003	17 808	7 874	4 015	3 378	2 023	1 097	
a	Coût net d'investissement pour la commune				3 205	2 454	1 008	4 725	7 351	2 068	20 810	- 3 324	5 195	15 242	4 962	2 663	

Source : comptes administratifs, PPI au 8 mars 2016, comm

4.5.3 Les travaux sur les auditoriums

4.5.3.1 Un premier projet par voie de concours de maîtrise d'œuvre lancé en 2009 et abandonné en 2012

Par délibération du 18 décembre 2009, le conseil municipal a désigné un groupement mené par le cabinet Wilmotte, lauréat d'un concours restreint d'architecture et d'ingénierie « *portant sur les travaux de modernisation et d'embellissement du Palais des festivals et des congrès (travaux intérieurs du grand Auditorium et des petits auditorium)* ». Le coût des travaux du projet retenu était alors estimé à 25 M€ HT.

Le marché, d'un montant de 3 M€ HT (soit une rémunération correspondant à 12,02 % du montant des travaux) et 3,7 M€ HT (14,8 %) en incluant les missions complémentaires, a été notifié le 15 janvier 2010.

Des désaccords entre le maître d'œuvre et la commune sont cependant rapidement apparus en raison du risque d'une dérive du coût du projet.

Cette situation conflictuelle a perduré pendant deux ans et, lors de sa séance du 25 juin 2012, le conseil municipal a acté le principe de l'abandon du marché de maîtrise d'œuvre, ainsi que celui de la conclusion d'un protocole transactionnel, qui a été signé le 31 juillet 2012.

Le protocole transactionnel, dont la chambre n'a pas examiné les conditions d'élaboration, a prévu le paiement par la ville, « *au titre du service fait et de la théorie de l'enrichissement sans cause* », d'une somme de 220 252 € TTC pour « *les études réalisées dans le cadre du PRO/DCE* », ainsi que d'une somme de 245 898 € TTC pour des « *études complémentaires utiles à la ville de Cannes pour l'exploitation des études au stade APS/APD (avenant n° 2 au marché de maîtrise d'œuvre) et celles effectuées [dans le cadre du stade PRO/DCE]* ».

Sur la totalité du marché, la ville s'est globalement acquittée de 877 393 € TTC entre 2010 et 2012, selon les fichiers de mandats examinés par la chambre. Le cabinet d'architecte a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il avait perçu, pour sa part et sur la même période, une somme de 1 165 423,20 € HT.

4.5.3.2 Le marché initial d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la phase travaux du projet Wilmotte est devenu une prestation d'assistance pour mener un marché de conception-réalisation

Le 19 juillet 2011, une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été attribuée au cabinet A pour un montant de 329 398 € HT.

Selon l'avis d'appel à concurrence lancé le 5 mai 2011, la mission consistait en « *l'assistance générale à la maîtrise d'ouvrage et la conduite d'opération pour le projet de restructuration du Grand Auditorium et des audits annexes du Palais des Festivals et des Congrès (...)* ».

Phase n° 1 : Études DCE, vérification, analyse, rapport et négociation (7 mois) ;

Phase n° 2 : Suivi des travaux avancés et réception (5 mois) ;

Phase n° 3 : Suivi des travaux et réception (13 mois) ;

Phase n° 4 : Suivi durant l'année de parfait achèvement (12 mois) ».

Cette mission était donc intrinsèquement liée au « *projet Wilmotte* » et à son mode de réalisation, fondée sur la conclusion d'un marché de maîtrise d'œuvre suivie de la passation de marchés de travaux par la commune dans le cadre d'une consultation d'entreprises.

La mission confiée à l'assistant à maîtrise d'ouvrage a cependant changé fondamentalement de nature, puisqu'après avoir abandonné le projet Wilmotte en 2012, la commune a lancé un projet reconfiguré dans le cadre d'une procédure de conception-réalisation.

Le 23 mai 2012, un avenant n° 1 a été signé avec le cabinet A. L'avenant précisait en préambule que « *la ville de Cannes a entrepris de réaliser des travaux intérieurs du Palais des festivals. Pour ce faire [elle] a lancé un concours d'architecture dont l'équipe de maîtrise d'œuvre lauréate a mené les études jusqu'au stade PRO. Suite à un dépassement de l'enveloppe financière trop important, [elle] a décidé de mettre fin au contrat de MOE mais souhaite néanmoins poursuivre cette même opération en deux phase de travaux, dans le cadre cette fois-ci, d'une conception réalisation [...] en conséquence, compte tenu du caractère particulièrement complexe de l'opération, la ville de Cannes souhaite se faire assister pour les missions de programmation, d'aide auxancements et analyse des marchés, d'assistance pendant les études de suivi de conception et du suivi technique des travaux. Ainsi les missions doivent être adaptées tant dans leur contenu que dans la répartition des honoraires par phases* ».

Les phases du marché ont alors été revues et celui-ci prolongé de 37 à 46 mois :

Phases	Marché initial			Avenant n°1		
	Mission	Part en %	Montant TTC en €	Mission	Part en %	Montant TTC en €
1	Assistance pdt la phase de consultation des entreprises (pour les travaux)	14	53 533	Assistance pdt la phase de consultation des entreprises dans le cadre d'un marché de conception/réalisation <u>Assistance à l'élaboration du pré programme et du programme de travaux</u> <u>Assistance à l'élaboration, au lancement, au suivi et à l'analyse des marchés de travaux</u>	30	118 870
2	Assistance pdt la durée des travaux dits « avancés »	18	69 163	Assistance pdt la 1 ^{ère} phase de travaux été 2013	30	118 615
3	Assistance pdt la phase travaux	58	227 526	Assistance pdt la 2 ^{ème} phase de travaux été 2014	31	121 277
4	Assistance pdt la durée de garantie et parfait achèvement	11	43 738	Assistance pdt la durée de garantie et parfait achèvement	9	35 198
		100	393 960		100	393 960

Source : avenant n°1

Le 14 novembre 2012, un avenant n° 2 a été conclu au motif que des modifications de programme avaient eu lieu et que le cabinet A « [avait] dû entreprendre des études supplémentaires afin d'une part, de vérifier la faisabilité en termes de planning, estimer les enveloppes financières prévisionnelles, rédiger le programme technique correspondant et enfin intégrer ces modifications dans l'analyse des marchés de travaux en conception réalisation ».

De ce fait, le montant des prestations de la phase 1 a été augmenté de 41 860 € TTC (35 000 € HT), ce qui en a porté le montant à 160 730 € TTC. Le montant total du marché est alors passé à 435 820 € TTC (+ 10,63 %).

Cette mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage ne correspondait plus à celle qui avait fait l'objet de la mise en concurrence initiale et qui consistait dans le suivi de la phase DCE puis des marchés de travaux, dans le cadre du projet « concours ». Elle consistait désormais à accompagner la ville dans l'élaboration de son projet de conception-réalisation, à élaborer le préprogramme, le règlement de consultation, à réaliser des études, à être membre de la commission technique devant préparer la décision du jury de concours, à présenter le projet aux membres du jury. Ces missions nouvelles, qui reconfiguraient totalement la prestation demandée, auraient dû faire l'objet d'une nouvelle mise en concurrence.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a soutenu que l'analyse ci-dessus précitée n'était conforme ni aux faits, ni au droit. Elle a précisé que « *Certes, par principe, un avenant ne peut modifier l'objet d'un marché (cf. article 20 du code des marchés publics). Celui-ci doit donc être déterminé avec précision avant le lancement de la consultation et toute modification risque a priori de fausser les conditions de la concurrence du marché initial. Pour autant, l'objet d'un marché n'est pas modifié si les prestations prévues par avenant sont de même nature que celles prévues par le marché initial. (...) L'avenant n° 1 a donc consisté en une simple adaptation des missions confiées à la société A et non en un changement d'objet. On fera à cet égard observer qu'il a déjà été jugé qu'un avenant à un marché de maîtrise d'œuvre, substituant à une mission de restructuration d'un bâtiment existant une mission relative à la construction d'un bâtiment neuf dont le montant était limité et qui portait sur des superficies comparables à celles du projet initial, ne modifiait pas l'objet du marché initial (CAA Bordeaux, 7 mars 2006, SCP d'Architectes Dubosc et Landowski). Or, l'avenant n° 1 a simplement adapté les seules missions d'A.M.O. aux nouvelles modalités de réalisation du programme de travaux resté quant à lui identique et sans aucun bouleversement de l'économie du marché puisque l'avenant n'avait pas eu pour conséquence d'augmenter le montant du marché initial. Au terme de l'avenant n° 1, l'objet du marché était bel et bien demeuré similaire : il s'agissait à l'origine d'un marché divisé en phases techniques, portant sur une prestation « d'assistance à maîtrise d'ouvrage – pilotage d'opération pour le projet de restructuration du grand auditorium, des foyers et des audits annexes du Palais des Festivals et des Congrès » (cf. article 1.1 du Cahier des Clauses Techniques Particulières - C.C.T.P. - « Objet du Marché »). L'avenant n° 1 ne portait donc que sur l'adaptation de modalités d'exécution de la mission qui était restée la même et avait donc pu être valablement conclu par la Ville ».*

Sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, la chambre maintient qu'il aurait été plus prudent de procéder à une nouvelle mise en concurrence, nonobstant le fait que le montant global du marché n'a pas été modifié, la modification des missions confiées au cabinet dépassant la simple adaptation avancée par la commune.

Cet avenant prévoyait également en son article 2 la fin de la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans la perspective de la passation d'un contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée.

De fait, la ville a indiqué le 10 juin 2013 au cabinet A avoir « *confié la maîtrise d'ouvrage déléguée à la Semec* ». Le courrier correspondant précisait que « *par conséquent [le] marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage [devait] être résilié* ».

Le décompte général définitif a été arrêté à la somme de 196 773 € TTC, correspondant à la phase 1 après avenant et à 25 % de la phase 2. Aucune indemnité de résiliation n'a été intégrée dans le décompte.

4.5.4 *Le marché de conception-réalisation*

Le 30 juin 2012, un avis d'appel à concurrence était publié pour un contrat de « *Conception-réalisation dans le cadre du projet de modernisation du Grand auditorium, des foyers et des auditoriums du Palais des Festivals et des congrès de la ville de Cannes* » pour une « *enveloppe financière prévisionnelle estimée à 18 M€ HT* » et une durée d'exécution de 44 mois à compter de la date d'attribution des marchés.

Les « *objectifs principaux du programme* » étaient « *la restructuration et la valorisation des foyers du grand auditorium ; l'embellissement et la modernisation du grand auditorium ; création d'un salon au niveau 4 ; amélioration des aspects fonctionnels, esthétiques et techniques des neufs auditoriums annexes ; extension et rénovation des bureaux organisateurs ; mise en lumière des façades et parvis* ».

4.5.4.1 La sélection des offres

Cinq candidats ont été admis à concourir mais seules trois offres ont finalement été reçues par la commune.

Le 5 février 2013, le marché n°12/101 a été attribué à un groupement conduit par la société Eiffage pour un montant total de 22,718 M€ TTC (18,995 M€ HT).

La notation du critère prix s'est révélée étonnante, puisque le candidat qui avait présenté l'offre la plus chère a obtenu la meilleure note.

Selon le règlement de consultation, le critère du prix, représentant 20 % de la notation, était pourtant formulé de manière simple : « Prix global de l'offre (pondération : 20 %) ».

Un document de travail de l'assistant à maîtrise d'ouvrage, intitulé « éléments pour [règlement de consultation] », indiquait d'ailleurs, s'agissant de la méthodologie utilisée pour l'appréciation des critères « *prix apprécié par rapport à l'offre la moins disante* », que « *la commission technique calcule la note du critère prix + propose une évaluation pour critère technique et délais – le jury note le critère archi + valide ou modifie avec motivation les notes proposées pour technique et délais* ».

L'esprit et la lettre du règlement de consultation prévoyaient donc une notation du prix selon une méthodologie uniquement mathématique.

Les documents annotés des membres du jury montrent que, dans un premier temps, la commission technique a bien proposé aux membres du jury une note de prix calculée par rapport au prix du moins disant, soit 5 pour deux candidats et 4,7 pour le groupement retenu.

Cependant les membres du jury se sont écartés de cette évaluation « mathématique » et ont attribué des notes différentes de celles proposées par la commission technique, en appréciant également la « cohérence » des offres et la possibilité de dérapages ultérieurs. Ce faisant, Eiffage, qui était candidat le plus cher, est devenu le mieux noté.

La préoccupation relative à la sincérité des prix proposés pouvait être louable au regard du déroulement du projet précédent, qui avait été abandonné en raison du risque de dérive de ses coûts. Il reste qu'en réalité, le jury a introduit un « sous-critère » non énoncé dans l'appel à concurrence, ce qui est irrégulier.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que le règlement de la consultation du marché de conception-réalisation prévoyait simplement, s'agissant du critère prix, la mention : « *3. Prix global de l'offre (pondération : 20 %)* ». Nulle part, dans le règlement de la consultation, la méthode de notation des offres selon le critère prix n'était précisée. Elle a également confirmé que le coût du contrat avait été noté en tenant compte de la cohérence de ce coût, et notamment des différents postes constitutifs de ce coût. Elle estime cependant ne pas avoir introduit de sous-critère qui aurait dû être porté à la connaissance des candidats.

La chambre ne partage pas cet avis. Elle constate que l'appréciation de la cohérence de l'offre de prix a été un facteur déterminant d'appréciation puisque la société dont l'offre était la plus chère a obtenu, comme indiqué plus haut, la meilleure note. Elle maintient que ce facteur a constitué un sous-critère qui devait être annoncé lors de la procédure de passation du contrat. Elle relève que c'est ce qu'avait d'ailleurs fait la commune dans le processus de sélection du titulaire du marché de maîtrise d'ouvrage déléguée et qui avait alors été clairement annoncé dans le cadre de la procédure⁸³. A cet égard, la circonstance que l'application d'une méthode de notation plus classique aurait conduit au même résultat ne saurait être retenue face au principe de transparence qui s'impose en matière de commande publique.

4.5.4.2 L'exécution du marché

La réalisation des travaux a été programmée en trois phases, se déroulant en 2013, 2014 et 2015, pendant les mois d'été.

Un avenant a été signé le 20 novembre 2014, ayant pour objet la prise de compte de nouveaux travaux, liés à des aléas en cours de chantier ou à des modifications d'ordre esthétique, mais également des moins-values sur les travaux. Au total, le montant du marché a été augmenté de 850 000 € HT (+ 4,47 %) et porté à 19,845 M€ HT.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'un projet de décompte final avait été adressé par l'entreprise en date du 11 janvier 2016 et reçu par la ville le 13 janvier 2016. Ce projet de décompte final était accompagné d'une demande indemnitaire de 713 372,13 € HT.

La commune ayant rejeté le projet de décompte final, le 9 septembre 2016, la société a alors diligenté une requête indemnitaire devant le tribunal administratif de Nice, qui était en cours d'instruction à la date d'établissement du présent rapport.

⁸³ Cette opération avait fait l'objet d'un marché de maîtrise d'ouvrage déléguée attribué la SEMEC en mars 2013 après appel à la concurrence. Le règlement de la consultation prévoyait l'appréciation du critère du prix ainsi : prix (40 %) dont la valeur de l'offre (70 %) et la cohérence de l'offre (30 %).

Annexe 1 : La nouvelle délégation du casino municipal « Croisette »

Comparaison de l'offre déposée lors de la première consultation avec les indications du règlement de consultation.

Cahier des charges	Minimum fixé par le règlement de consultation	Offre de base	Option à l'offre de base
Durée	7-10 ans / 10-20 ans	7 ans	12 ans
Investissement		0,35 M€ / an soit 2,45 M€	3 M€ en 2017 (rénovation) + 0,3 M€ par an soit 3,6 M€ = 6,6 M€
Effectifs		185 personnes	185 personnes
Redevance d'occupation des locaux	1 M€ minimum	1 M€ si PBJ \geq 36 M€ Si PBJ < 36 M€ 0,44 M€ + 5 % de la part de PBJ de 30 à 33 M€ + 10 % de la part pbj 33 à 36 M€ <i>Exemple pour PBJ de 32 M€ = 0,54 M€</i> <i>Pour PBJ 34 M€ = 0,69 M€</i>	1 M€ si PBJ \geq 36 M€ Si PBJ < 36 M€ 0,44 M€ + 5 % de la part de PBJ de 30 à 33 M€ + 10 % de la part pbj 33 à 36 M€ 1 M€ atteint dès 2018
Contribution manifestations artistiques	0,7 M€ minimum + une part variable liée au chiffre d'affaire net du casino sur les activités jeux, spectacle et restauration	0,7 M€ si PBJ \geq 36 M€ 0,4 M€ Si PBJ < 36 M€ + 0,05 M€ si PBJ compris entre 37 et 39 M€ + 0,1 M€ si PBJ supérieur à 39 M€	0,7 M€ si PBJ \geq 36 M€ 0,4 M€ Si PBJ < 36 M€ + 0,05 M€ si PBJ compris entre 37 et 39 M€ + 0,1 M€ si PBJ supérieur à 39 M€ 0,7 M€ dès 2018
Redevance additionnelle proportionnelle applicable au CA net du délégataire qd dépasse un certain montant		1 % si CA net supérieur à 21 M€	1 % si CA net supérieur à 21 M€ Plancher atteint en 2020
Contribution financière sur le produit brut des jeux	15 %	15 % si PBJ après abattement > 23,8 M€ Si inférieur : 5 % sur tranche 0/19,8 M€ 10 % sur tranche 19,8/21,8 M€ 15 % sur tranche 21,8/23,8 M€	15 % si PBJ après abattement > 23,8 M€ Si inférieur : 5 % sur tranche 0/19,8 M€ 10 % sur tranche 19,8/21,8 M€ 15 % sur tranche 21,8/23,8 M€ 15 % atteint des 2018
Contribution sur activités accessoires		5 % sur activité banquet sur la part >3,5 M€	5 % sur activité banquet sur la part >3,5 M€
Qualité des activités accessoires (spectacles ...)		Offre mais pas d'engagement contractuel sur les animations (déclaration de principe)	
Qualité de la restauration		Offre mais pas d'engagement contractuel sur les animations (déclaration de principe)	Offre mais pas d'engagement contractuel sur les animations (déclaration de principe)

Source : rapport d'analyse des offres

Comparaison des règlements de consultation de 2014 et 2015.

Cahier des charges	Minimum fixé par le règlement de consultation (procédure de 2014)	Minimum fixé par le règlement de consultation (relance procédure décembre 2015)
Durée	7-10 ans / 10-20 ans	5 ans
Redevance d'occupation des locaux	1 M€ minimum	1 M€
Contribution manifestations artistiques	0,7 M€ minimum + une part variable liée au chiffre d'affaire net du casino sur les activités jeux, spectacle et restauration	0,5 M€
Redevance additionnelle proportionnelle applicable au CA net du délégataire quand dépasse un certain montant	À définir avec le candidat	À définir avec le candidat
Contribution financière sur le produit brut des jeux	15 %	15 % si le PBJ est supérieur à 23 M€ En dessous de 23 M€ à définir avec le candidat avec un plancher à 10 % le candidat peut proposer un taux progressif avec un taux de 15 % pour la part 20-23 M€ de PBJ
Contribution sur activités accessoires	5 %	5 %

Source : règlements de consultation

Annexe 2 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute entre 2013 et 2014

En €	2013	2014	2014-2013	Transferts CAPL	Reste hors CAPL	Effet réimputation SDIS	Reste hors effet SDIS
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	182 172 290	156 453 253	-25 719 037	-25 382 159	-336 878		-336 878
+ Ressources d'exploitation	18 082 590	20 096 936	2 014 347		2 014 347		2 014 347
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	58 443 522	41 732 202	-16 711 319	-15 143 062	-1 568 257		-1 568 257
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	-5 484 124	23 310 688	28 794 812	27 994 014	800 798		800 798
Production immobilisée, travaux en régie (c)	93 258	54 409	-38 848		-38 848		-38 848
= Produits de gestion (a+b+c = A)	253 307 535	241 647 489	-11 660 046	-12 531 207	871 161	0	871 161
Charges à caractère général	54 637 807	54 127 071	-510 736		-510 736		-510 736
+ Charges de personnel	103 392 875	108 702 457	5 309 582	-271 314	5 580 896		5 580 896
+ Subventions de fonctionnement	24 883 600	24 277 662	-605 938		-605 938		-605 938
+ Autres charges de gestion	26 647 996	25 063 863	-1 584 132	-12 259 893	10 675 761	9 577 504	1 098 257
= Charges de gestion (B)	209 562 278	212 171 053	2 608 775	-12 531 207	15 139 982	9 577 504	5 562 478
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	43 745 257	29 476 436	-14 268 821	0	-14 268 821	-9 577 504	-4 691 317
+/- Résultat financier (réel seulement)	-6 503 392	-5 645 596	857 796		857 796		857 796
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	-4 651	-3 134	1 517		1 517		1 517
+/- Autres produits et charges excep. réels	-640 989	4 481 902	5 122 891		5 122 891	7 543 013	-2 420 122
= CAF brute	36 596 224	28 309 607	-8 286 617	0	-8 286 617	-2 034 491	-6 252 126

Source : Anafi

Annexe 3 : Hypothèses d'évolution de la masse salariale sur la période 2016-2019

(Source : commune)

ANNEE 2016

Décisions nationales :

Changement du taux de cotisation patronal CNRACL (30,50 à 30,60 %).

Changement des taux d'assurance vieillesse du régime général :

- Part inférieure au plafond sécu : patronal (8,50 % à 8,55 %) ;

- Sur totalité du salaire : patronal (1,80 % à 1,85 %).

Changement des taux de cotisation IRCANTEC : TrA 4,08 % PP ; TrB 12,35 % PP.

Impact de l'accord relatif à la modernisation des Parcours Professionnels, des Carrières et des Rémunérations (PPCR) pour les agents de catégorie B et les agents de catégorie A de la filière médico-sociale.

Garantie Individuelle de Pouvoir d'Achat : coût supposé identique à 2015.

Juillet 2016 Augmentation de la valeur du point de la fonction publique : + 0,6 %.

Décisions locales :

GVT supposé à 1 % (soit 458 000 €)

Participation à la protection santé des agents : estimation de 1 500 dossiers (1 100 à ce jour).

2 225 étaient prévus au BP 2016.

ANNEE 2017

Décisions nationales :

Augmentation du régime indemnitaire dérivée de l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique de juillet 2016.

Février 2017 Augmentation de la valeur du point de la fonction publique : + 0,6 % (effet masse 0,55 %)

Effet report de l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique : + 0,3 %

L'impact de ces mesures est évalué à +850 000 € en 2017 à périmètre constant.

Changement du taux de cotisation patronal CNRACL (30,60 à 30,65 %).

Changement des taux d'assurance vieillesse du régime général :

- sur totalité du salaire : patronal (1,85 % à 1,90 %).

Changement des taux de cotisation IRCANTEC : TrA 4,20 % PP ; TrB 12,55 % PP

Impact des hausses de cotisation : + 60 000 €.

Impact de l'accord relatif à la modernisation des Parcours Professionnels, des Carrières et des Rémunérations (PPCR) pour les agents de catégorie A, B et C.

Impact de l'accord PPCR : + 820 000 €.

Garantie Individuelle de Pouvoir d'Achat : coût supposé identique à 2015.

Décisions locales :

GVT supposé à 1,1 % : **impact + 550 000 €.**

Augmentations individuelles (traitement et/ou régime indemnitaire) : **impact + 100 000 €.**

Prise en compte de 86 départs et de 72 arrivées d'agents permanents. **Impact - 300 000 €.**

Juin 2017 Élections : prise en compte d'une élection supplémentaire par rapport à 2016 (présidentielles et législatives). **Impact + 100 000 €.**

ANNEE 2018

Décisions nationales :

Augmentation du régime indemnitaire de 0,4 % dérivée de l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique de février 2017.

Impact de l'accord relatif à la modernisation des Parcours Professionnels, des Carrières et des Rémunérations (PPCR) pour les agents de catégorie A.

Garantie Individuelle de Pouvoir d'Achat : coût supposé identique à 2015.

Juillet 2018 Augmentation supposée de la valeur du point de la fonction publique : + 0,6 %

Décisions locales :

GVT supposé à 0,8 %.

Augmentation du régime indemnitaire (au sens de la nature 64118) de 1 %

Augmentations individuelles des contractuels 0,5 %

Prise en compte de 86 départs et de 72 arrivées d'agents permanents.

ANNEE 2019

Décisions nationales :

Augmentation du régime indemnitaire de 0,4 % dérivée de l'augmentation supposée de la valeur du point de la fonction publique de juillet 2018.

Garantie Individuelle de Pouvoir d'Achat : coût supposé identique à 2015.

Juillet Augmentation supposée de la valeur du point de la fonction publique : + 0,6 %

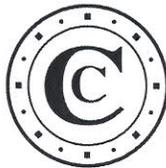
Décisions locales :

GVT supposé à 1 %

Augmentation du régime indemnitaire (au sens de la nature 64118) de 1 %

Augmentations individuelles des contractuels 0,5 %

Prise en compte de 86 départs et de 72 arrivées d'agents permanents



Le 22 JAN. 2018

Le président

à

Monsieur David LISNARD

Maire de la commune de Cannes

Hôtel de ville

BP 140

06400 CANNES

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
04 91 76 72 42
pacagreffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : greffe/BM/SR n° : *184*
P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Cannes.

Recommandé avec accusé de réception
2011666142126

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Cannes concernant les exercices 2010 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

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

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

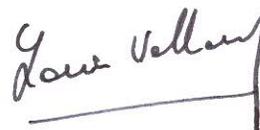
Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

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

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

Bonne nuit,



Louis VALLERNAUD