



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC POUR LE DÉVELOPPEMENT TOURISTIQUE ET CULTUREL DE LA VILLE DU CANNET

(Département des Alpes-Maritimes)

À compter du : 17 septembre 2017 au 31 décembre 2023

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRESENTATION	6
1.1 La notion de groupement d'intérêt public	6
1.2 La création du groupement d'intérêt public (GIP) pour le développement touristique et culturel du Cannet	6
1.3 Un choix de forme juridique sans valeur ajoutée sur le plan opérationnel	7
1.3.1 Le régime budgétaire et comptable applicable au GIP	9
1.4 L'office de tourisme du Cannet-Côte d'Azur, membre constitutif du GIP	10
1.4.1 La création et les activités de l'OT.....	10
1.4.2 La gouvernance de l'OT.....	11
2 LES RELATIONS AVEC LA COMMUNE DU CANNET	13
3 LES INSTANCES INTERNES ET LA GOUVERNANCE.....	14
3.1 L'assemblée générale	14
3.2 Le conseil d'administration.....	15
3.3 La présidence du GIP	17
3.4 La direction du GIP	18
3.5 L'organisation du travail	19
4 LES ACTIVITES DU GIP	20
4.1 Le musée Bonnard.....	21
4.2 La salle de spectacle « La Palestre »	22
4.3 Les cinémas	23
4.4 L'antenne du GIP à Paris.....	25
5 LA FIABILITÉ DES COMPTES	26
6 LA SITUATION FINANCIÈRE	27
6.1 La formation de l'autofinancement	28
6.2 L'évolution des charges et des produits de gestion.....	28
6.2.1 L'évolution des charges de gestion	29
6.2.2 L'évolution des produits de gestion	29
6.3 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie	31
6.4 Les investissements	31
7 LES RESSOURCES HUMAINES	32
7.1 L'évolution des effectifs.....	32
7.2 Les conventions de mise à disposition des personnels.....	33
7.3 Un complément de rémunération pour plusieurs agents mis à disposition	34
7.4 Les agents recrutés et rémunérés par le GIP	35

8 LA REGIE DES RECETTES	37
-------------------------------	----

SYNTHÈSE

La commune du Cannet est à l'initiative de la création en 2011 du musée dédié au peintre Pierre Bonnard (1867-1947), qui a représenté la ville dans de nombreuses œuvres.

Géré dans un premier temps au sein d'un budget annexe dédié, un groupement d'intérêt public (GIP) associant la commune et son office du tourisme a été créé le 14 avril 2017 afin d'en assurer la gestion dans un cadre juridique nouveau.

Ce groupement, chargé du développement touristique et culturel du Cannet, a intégré en 2021 trois autres établissements gérés précédemment par la commune : les deux cinémas municipaux « Cinétoile » et « le Cannet-Toiles », ainsi que la salle de spectacle « la Palestre ».

L'activité de ces établissements, en complément des missions de l'office du tourisme, permet de satisfaire son objet social et tend à positionner le Cannet comme destination touristique, notamment vis-à-vis de la commune voisine de Cannes.

La commune du Cannet est le principal membre du GIP, ses représentants constituant 85 % du conseil d'administration et sa participation financière au budget de l'entité s'élevant à 93 % de l'ensemble des cotisations statutaires. La totalité des moyens matériels et humains mis à disposition du groupement sont par ailleurs issus de la commune, ce qui fait peser un risque sur l'autonomie de gestion du groupement.

La direction du GIP est assurée par un agent mis à disposition par la commune. Le groupement a recruté en propre deux agents contractuels, sous un régime de droit privé, conformément aux statuts du groupement, mais en méconnaissance du code de la fonction publique.

Le GIP est locataire d'un local commercial situé à Paris et dont l'utilisation se limite à seulement quelques journées par an, ce qui est coûteux.

La tarification des services proposés aux usagers donne lieu à la perception de produits d'exploitation en forte hausse depuis 2018 et qui constituent l'essentiel des ressources propres du groupement.

Les régies de recettes de l'organisme, inégalement tenues, nécessitent que l'ordonnateur procède à un contrôle régulier de ces dernières. Si, au sein du musée Bonnard proposant une pléthore de produits et services, la gestion comptable et matérielle n'appelle aucune observation, la tenue de la régie des cinémas, sur le plan matériel notamment, doit être améliorée.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Clarifier la gouvernance administrative du GIP afin de préserver son autonomie de gestion.

Recommandation n° 2. : Mettre en place un contrôle régulier des régies.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur a inscrit à son programme le contrôle des comptes et de la gestion du Groupement d'Intérêt Public (GIP) pour le développement touristique et culturel de la ville du Cannet, à compter du 17 septembre 2017 et jusqu'au 31 décembre 2023.

Le contrôle a été ouvert par lettre du 23 juillet 2024 adressée par la présidente à M. François Luppino, ordonnateur en fonctions depuis le 1^{er} août 2020, dont il a accusé réception le 26 juillet 2024, ainsi qu'à M. Philippe Tabarot, ancien ordonnateur sur la période du 1^{er} avril 2018 au 31 juillet 2020, dont il a accusé réception le 24 juillet 2024.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié à l'ordonnateur en fonction, ainsi qu'à son prédécesseur pour sa gestion, et des extraits ont été adressés aux tiers mis en cause pour les points les concernant.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire et entendu en audition, à sa demande, l'ordonnateur en fonctions, la chambre a arrêté le 26 mai 2025 les observations définitives présentées ci-après.

1 PRESENTATION

1.1 La notion de groupement d'intérêt public

Selon la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (dite loi Warsmann), un GIP est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière. Il est constitué, par convention approuvée par l'État, soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé quel qu'en soit le domaine et les fins opérationnelles, pour une durée adaptée à leurs activités.

La loi laisse les membres constitutifs libres de créer ce type d'organisme dès lors que son objet est d'exercer ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice. Le GIP peut avoir des activités de service public administratif et des activités relevant d'un service public industriel et commercial.

1.2 La création du groupement d'intérêt public (GIP) pour le développement touristique et culturel du Cannet

Le GIP est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière (art. 98 de la loi du 17 mai 2011).

La commune du Cannet (porteur du projet et coordinateur) et l'office de tourisme (OT) de la ville du Cannet sont les membres constitutifs obligatoires du groupement, liés par une convention constitutive établie entre ces deux parties le 26 juin 2017.

La création du GIP a été décidée par délibération du 14 avril 2017 et approuvée par un arrêté préfectoral du 19 septembre 2017. Les statuts du GIP ont été adoptés par la même délibération.

L'article 9-1 de la convention initiale indique que le groupement est composé de deux membres constitutifs : la commune du Cannet et l'office de tourisme « Le Cannet Côte d'Azur ». En tant que porteur et coordinateur du projet, la ville est majoritaire au sein du GIP. Elle détient 60 % des droits de vote au sein des organes délibérants, et l'OT 40 %.

Les dispositions initiales ont été modifiées par deux avenants :

- un avenant n° 1 pour tenir compte de la soumission du GIP aux règles budgétaires et comptables du code général des collectivités territoriales (art. 21.2) le 12 septembre 2017 ;
- un avenant n° 2 pour intégrer aux missions du GIP les deux cinémas municipaux ainsi que la salle de spectacle « La Palestre », ce dernier approuvé par arrêté préfectoral du 21 décembre 2020 avec une prise d'effet au 1^{er} janvier 2021.

Une convention constitutive consolidée, intégrant les avenants 1 et 2, a été signée le 4 janvier 2021.

Le préambule de la convention constitutive du groupement précise que « *la création de ce GIP constitue un projet d'intérêt général permettant d'associer tous les acteurs pouvant contribuer au développement touristique et culturel de la ville du Cannet notamment du musée Bonnard* » et son article 1-1 qu'« *il est en charge d'une mission d'intérêt général, de promotion et développement touristique et culturel de la Ville du Cannet, sur son territoire et au-delà* ».

La zone géographique couverte par le GIP se limite au territoire de la commune du Cannet, même si la convention prévoit que le périmètre peut être étendu à l'échelle du département des Alpes-Maritimes.

Il est constitué pour une période de neuf ans à compter de la date d'approbation de la convention constitutive par le préfet, à effet du 1^{er} octobre 2017. Son terme est donc fixé au 30 septembre 2026, cette échéance pouvant être prolongée par avenant à la convention constitutive (art. 5).

Le GIP a été constitué sans capital, chaque membre devant verser une cotisation (participation) annuelle dont le montant est voté par le conseil d'administration.

L'ordonnateur des dépenses et des recettes est le directeur du GIP.

1.3 Un choix de forme juridique sans valeur ajoutée sur le plan opérationnel

La note produite par le groupement expose les raisons ayant conduit la commune à retenir la forme du GIP parmi différentes modalités juridiques qui s'offraient à elle pour la gestion du musée Bonnard, au moment de sa création.

Elle s'est ainsi inspirée du GIP « Normandie Impressionniste¹ », qui regroupe une région, deux départements et six communes et intercommunalités parmi ses membres fondateurs, et dont la renommée est internationale, avec un festival d'été d'envergure. La note mentionne que la création et la gestion du GIP se feraient en deux phases : dans un premier temps à l'échelle communale, puis en associant possiblement, dans un second temps, d'autres collectivités (département, région). Selon l'ordonnateur, la création du GIP répondait en outre à un souhait de professionnalisation des outils de gestion des satellites de la ville suite à la création d'un établissement public en 2015 en charge de l'office du tourisme, précédemment géré sous forme associative.

Avant de confirmer ce choix, la commune s'est donc livrée à une étude comparative des différents modes de gestion possibles permettant l'exercice de l'activité projetée.

S'agissant de la possibilité de retenir la forme d'un groupement d'intérêt économique (GIE), tel que défini par l'article L. 251-1 du code de commerce, la commune a indiqué que la création d'une telle structure devait être précédée d'une autorisation par décret en Conseil d'État². Si tel était le cas, les délais de création eussent été considérablement allongés, ce que la commune ne souhaitait pas. Au surplus, l'activité d'un GIE devant se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne pouvant avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci, la commune a estimé que la gestion du musée Bonnard constituait un service public à part entière et ne pouvait donc pas être assurée sous cette forme juridique.

La création d'une société publique locale (SPL) a été écartée en raison de l'absence de partenaire privé pour la constitution de la structure projetée.

La forme associative (loi de 1901) a été également écartée en raison du risque de requalification en association transparente dans la première phase du projet, qui conduisait la commune à en être le seul membre institutionnel.

De la même façon, le syndicat mixte ouvert (articles L. 5721-1 et suivants du CGCT) ne pouvait voir le jour sans la participation d'autres collectivités, condition qui n'était pas réunie au moment de la création du GIP.

La création d'un établissement public local (EPL) sous forme de régie personnalisée³ a été envisagée, pour finalement ne pas être retenue au motif que l'intégration d'une autre collectivité (la région) à la structure en deuxième phase serait complexe. Il est noté toutefois que *« des représentants de la région pourraient être désignés pour siéger au sein de l'établissement public local. Cependant, la majorité des sièges du conseil d'administration étant détenue par les représentants de la commune, leur concours serait très circonscrit »*.

La composition de l'entité choisie *in fine*, à savoir le GIP au sein duquel la commune détient la grande majorité des droits de vote, n'apparaît pas différenciante vis-à-vis d'un choix de régie personnalisée, d'autant que l'intégration d'autres collectivités au groupement ne semble pas ou plus être à l'ordre du jour.

¹ <https://www.normandie-impressionniste.fr/fr/les-membres-fondateurs-et-communes-adhérentes/>

² JOAN, 23 août 1993, réponse ministérielle n° 2657, p. 2659.

³ L'ensemble des dispositions s'appliquant aux régies sont codifiées dans le CGCT aux articles L. 1412-1, L. 2221-1 et suivants pour les textes législatifs et R. 2221-1 et suivants pour les textes réglementaires.

D'autres raisons avancées pour le choix de cette forme de gouvernance, soit le caractère opérationnel de l'action ainsi que la nature des missions confiées (réalisation d'expositions, gestion des cinémas et de la salle de spectacle), ne s'accompagnent pas d'élément comparatif mettant en évidence la pertinence d'un tel choix.

En outre, les justifications développées en faveur de la création du GIP, sur l'action fédératrice de tous les acteurs et partenaires possibles pour contribuer au développement culturel et touristique de la ville, comme celui de possibles économies d'échelle, apparaissent en contradiction avec le choix d'un groupement centré sur la commune et son établissement public (office de tourisme), à l'exclusion de membres dépassant l'échelle communale, comme souligné au chapitre 1.4.2.

Sans remettre en cause la légalité du recours à la forme juridique d'un GIP, la chambre constate que la perspective de la participation d'autres acteurs, huit ans après la création du GIP, n'est toujours pas effective.

La chambre relève par ailleurs que l'argument décisif utilisé en défaveur du choix d'autres formes juridiques est paradoxal et précaire : il s'agit en effet alternativement de l'absence ou de la présence possible d'autres collectivités au sein de la structure. Notamment, une hypothétique participation de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur au GIP est évoquée, sans que cette affirmation s'appuie sur un engagement formel des parties.

1.3.1 Le régime budgétaire et comptable applicable au GIP

L'article 99 de la loi du 17 mai 2011 dispose que « *la convention constitutive règle l'organisation et les conditions de fonctionnement du groupement. Elle contient les mentions suivantes : [...] 9° le régime comptable applicable, dans le respect des règles fixées à l'article 112 de la présente loi* ». L'article 112 de la même loi prévoit que « *la comptabilité du groupement est tenue et sa gestion assurée soit selon les règles de droit public lorsque le groupement assure, à titre principal, la gestion d'une activité de service public administratif, soit selon les règles de droit privé lorsque le groupement assure, à titre principal, la gestion d'une activité de service public industriel et commercial* ».

Le GIP est soumis aux règles de la comptabilité publique (article 112 de la loi n° 2011- 525 du 17 mai 2011 modifié par la loi n° 2016- 483 du 20 avril 2016), alors que l'article 3 de la convention constitutive qui indique, en son dernier alinéa, que le GIP a vocation à exercer des missions de service public à caractère industriel et commercial, notamment pour la gestion et la promotion du musée Bonnard.

Les avis des services de la direction départementale des finances publiques sur la constitution ainsi que l'élargissement des missions du groupement ont été produits.

Notamment, l'avis du 28 juillet 2017 confirme, en son point 2.4, la soumission du GIP aux règles de la comptabilité publique en précisant que « *la majorité des financements émanant des membres du GIP, il peut être admis que le groupement exerce à titre principal une activité de service public administratif (même si la possibilité d'exercer une activité industrielle et commerciale est ouverte)* ».

L'article 8 de l'arrêté préfectoral du 19 septembre 2017 portant approbation de la convention constitutive du GIP prévoit que les salariés propres du GIP relèvent d'un statut de droit privé, ce qui a conduit le GIP à recourir à un cabinet comptable externe pour gérer la paie et procéder aux calculs des charges sociales.

En conséquence, il apparaît que le mode de gestion choisi ne présente pas d'avantage significatif sur le plan opérationnel en comparaison des modalités antérieures (budget annexe événementiel et culturel de la commune du Cannet).

L'évolution du mode de gouvernance a cependant permis le recrutement de deux personnels sur des contrats de droit privé (le directeur du groupement et le responsable des cinémas), avec des modalités et un niveau de rémunération distincts du régime applicable à la fonction publique territoriale, ainsi que le versement de compléments de rémunération pour les personnels mis à disposition par la commune.

1.4 L'office de tourisme du Cannet-Côte d'Azur, membre constitutif du GIP

1.4.1 La création et les activités de l'OT

Suivant l'article L. 133-3 du code du tourisme, l'office de tourisme (OT) assure⁴, au titre de ses missions, l'accueil, l'information et la promotion touristiques. Il peut être chargé de l'exploitation d'installations touristiques et de loisirs, de l'organisation de fêtes et de manifestations culturelles.

L'OT du Cannet-Côte d'Azur a été créé sous forme d'établissement public industriel et commercial à compter du 2 mars 2015, par la commune éponyme⁵, conformément aux dispositions dudit code. Il était auparavant géré sous forme associative sous l'appellation de « maison du tourisme du Cannet ».

La commune du Cannet est située en périphérie immédiate de Cannes, deuxième destination touristique française pour les congrès, bénéficiant au surplus d'une forte attractivité. À travers son OT, la ville peut promouvoir ses atouts comparatifs (patrimoine, gastronomie, culture) tout en bénéficiant des retombées positives et de la forte activité touristique de Cannes et de la Côte-d'Azur.

La présidente de l'OT est également adjointe au maire du Cannet et présidente du conseil d'administration (CA) du GIP.

L'OT est présent en deux points stratégiques de la commune. Un local faisant fonction d'accueil et de boutique est installé face au musée Bonnard. Il abrite également le siège et la direction de l'OT. Un point d'accueil est présent à l'entrée de la ville, du côté de l'autoroute A6. Quatre agents composent les effectifs de l'OT.

Les activités de l'OT sont fortement orientées vers la promotion du musée Bonnard et, secondairement, vers la salle de spectacle « La Palestre » et les cinémas de la commune.

L'OT met en place des actions de développement de l'attractivité touristique de la commune.

⁴ Statuts de l'OT du Cannet Côte d'Azur.

⁵ Délibération du 27 février 2015.

Ces actions consistent en la participation aux salons grand public ou affinitaires comme le salon mondial du tourisme et des voyages, le salon « Run Expérience », la célébration de la route Napoléon à Paris. L'OT a également initié des actions de promotion comme une formation sur l'utilisation des réseaux sociaux, le lancement du Pass Côte-d'Azur ou encore le lancement du guide « Petit Futé ».

Le site Internet de l'OT relaie les événements touristiques et culturels présents sur la commune.

La chambre constate la proximité des actions exercées par l'OT avec celles du GIP, notamment les actions de promotion touristique de la destination.

Il convient de relever que la fréquentation de l'OT en 2023 a augmenté de 30 % en période d'été par rapport à 2022.

Tableau n° 1 : Fréquentation de l'O.T.

Année	Été juin/septembre	Hors pic saison été	Cumul annuel
2023	6 885	12 517	19 402
2022	5 380	9 459	14 839
2021	2 877	-	2 877
2020	3 848	2 180	6 028
2019	5 008	3 337	8 045

Source : GIP

1.4.2 La gouvernance de l'OT

Par délibération de l'OT du 18 avril 2017, la création du GIP, avec la participation de l'office, ainsi que les statuts du groupement ont été approuvés à l'unanimité.

L'instance de gouvernance de l'OT est un comité de direction composé de 8 membres répartis en deux collèges : les élus du conseil municipal (5 membres) et les personnalités qualifiées (3 membres), également désignées par le conseil municipal. Ces derniers sont choisis parmi les acteurs du tourisme (1), associatifs (1), de la culture et du patrimoine (1).

La commune du Cannet, qui détient 60 % des droits de vote au sein des instances du GIP et compose à 62,5 % le comité de direction de l'OT, autre membre du groupement, dispose d'une représentativité de 85 % au sein du GIP.

Concrètement, les personnes issues du conseil municipal occupent la quasi-totalité des sièges à l'assemblée générale (9 membres sur 10), et la totalité au conseil d'administration (5 sur 5). Le GIP s'est engagé, en cours de contrôle, à proposer une modification de la composition des instances gouvernantes en faveur des membres qui ne siègent pas au conseil municipal.

Par ailleurs, le procès-verbal de l'assemblée générale du GIP en date du 12 avril 2021 fait mention d'un rapport d'activité concernant les « 4 entités qui composent désormais le GIP : le musée Bonnard ; la Palestre ; les 2 cinémas ; l'office du tourisme. » C'est le cas également lors des assemblées générales du 25 novembre 2022 et du 31 mars 2023.

La direction du GIP a souhaité ainsi « *rendre compte à l'assemblée générale, qui comprend les élus municipaux de tous les groupes politiques présents au conseil municipal, non seulement de l'activité des services propres au GIP, mais également de l'activité spécifique de l'Office de Tourisme* ».

La direction du groupement présente donc l'OT comme un établissement géré par le GIP, à côté des équipements mis à disposition par la commune en sa qualité de membre, ce qui entretient une confusion sur le rôle occupé par l'office du tourisme au sein du groupement, qui apparaît donc minimisé.

En tant que membre constitutif du GIP et disposant d'une autonomie juridique et financière, l'office du tourisme ne saurait être confondu avec l'établissement nouvellement créé. Le GIP devra ajuster la présentation de son activité en conséquence. Le groupement a indiqué avoir engagé une action corrective en ce sens.

L'office du tourisme ne met aucun moyen humain ou matériel à la disposition du GIP.

Sans affecter l'utilité sociale de GIP, il s'avère que la prépondérance de la participation communale au groupement remet en cause la réalité et la solidité de l'« affectio societatis », la communauté d'intérêts entre toutes les parties ayant manifesté l'intention de se grouper devant être explicite. L'« engagement réel des partenaires » ne peut conduire à ce qu'une entité publique contributrice soit en position de financeur dominant, a fortiori quasi-exclusif, du GIP. En effet, la mise en commun des moyens nécessaires à l'exercice des activités du groupement, imposée à ses membres par l'article 98 de la loi du 17 mai 2011, suppose que les apports ne soient pas manifestement déséquilibrés entre ses membres⁶. Le groupement estime que c'est le cas et qu'ils sont ajustés en fonction des capacités financières de chaque membre⁷, la chambre soulignant toutefois l'écart très important, en valeur.

L'organisation de travail au sein du GIP est fortement orientée par la commune qui, si elle en est le membre principal et un membre fondateur, ne saurait exercer toute forme de tutelle sur une personne morale dotée de l'autonomie administrative et financière.

Recommandation n° 1. : Clarifier la gouvernance administrative du GIP afin de préserver son autonomie de gestion.
--

⁶ Conseil d'État, Assemblée générale, avis sur le projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, 6 juin 2019, n° 397803.

⁷ Ces dernières sont décrites au tableau n°4, chapitre 3.2.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune dispose de plus de 80 % des droits de vote au sein du GIP. Dès lors, le choix initial de retenir cette forme juridique pour gérer les activités associées n'est pas justifiée par rapport aux autres formes possibles, compte tenu de l'absence de nouveaux partenaires huit ans après sa création.

La chambre constate que la gestion du groupement se réfère simultanément au droit du travail, pour ce qui concerne la rémunération des agents recrutés en propre, et aux dispositions de la comptabilité publique, ce qui constitue une incohérence.

2 LES RELATIONS AVEC LA COMMUNE DU CANNET

Une convention d'objectifs et de moyens a été signée le 26 février 2018, autorisée par délibérations du GIP le 26 février 2018 et de la commune du Cannet le 30 mars 2018. Elle porte mention, dans ses annexes, de la liste des personnels ainsi que des locaux et mobiliers, en faisant référence à leur valeur comptable et en tenant compte de leur amortissement (pour ces derniers), initialement mis à disposition par la commune à titre gracieux.

Une convention du 1^{er} Avril 2021⁸ en reprend les termes et conditions pour tenir compte de l'extension des activités du GIP à la gestion de nouveaux équipements (cinémas et salle de spectacle). Les annexes en actualisent les valeurs comptables ainsi que la liste des personnels mis à disposition.

Par avenant n° 1 signé le 12 août 2021, la situation de la salle « la Palestre » utilisant un compteur électrique commun avec d'autres entités communales a été régularisé, la commune pouvant dorénavant refacturer au GIP les dépenses relatives aux fluides et à l'énergie.

Par avenant n° 2 du 25 mars 2024, la commune conserve l'utilisation de la salle la Palestre jusqu'à 30 jours par an afin d'y organiser des événements d'intérêt général autres que touristiques et culturels.

Par délibération du conseil municipal du 24 juillet 2017 a été décidée la conclusion d'une convention entre la commune du Cannet et le GIP portant mandat de gestion provisoire.

Concernant le musée Bonnard, les œuvres artistiques exposées ou détenues en réserve ne sont pas intégrées à la convention de mise à disposition et restent donc gérées par la commune.

⁸ Délibérations GIP le 15 février 2021 et commune du Cannet le 28 mai 2020.

3 LES INSTANCES INTERNES ET LA GOUVERNANCE

Les articles 105 et suivants de la loi du 17 mai 2011 relative à l'amélioration et la qualité du droit posent les principes de gouvernance des GIP, organisés autour de l'assemblée générale (AG), du conseil d'administration (CA), du président de ces deux instances et du directeur. L'organisation et les conditions de fonctionnement du groupement doivent être réglées par la convention constitutive (article 99).

La convention constitutive du GIP, approuvée par arrêté préfectoral du 19 septembre 2017 puis modifiée le 21 décembre 2020, détermine son organisation et les modalités de son fonctionnement. Ainsi, le GIP s'est doté d'une AG et d'un CA. Par ailleurs, le groupement n'a pas mis en place de comité exécutif. En revanche, des réunions hebdomadaires sont organisées en présence de tous les services concernés.

Des rapports d'activité sont produits annuellement par le GIP de manière détaillée pour le musée Bonnard, la Palestre, les cinémas et l'OT. Présentés à l'AG et au CA, ils font l'objet d'une délibération. En revanche, ils ne reprennent pas les éléments financiers, ce qui ne permet pas de fournir une information suffisante aux membres du groupement. Le groupement s'est engagé à rectifier cette lacune à l'occasion du prochain rapport d'activité.

3.1 L'assemblée générale

Le GIP s'est doté d'une assemblée générale composée de 10 personnes représentant les membres constitutifs obligatoires, soit 6 membres représentant la commune, et 4 membres représentant l'OT. Elle intervient pour toute question relative au fonctionnement et à l'administration du GIP et désigne parmi ses membres les administrateurs. Le budget du groupement est soumis à son approbation.

Les représentants des membres du groupement à son assemblée générale ont été désignés, respectivement, par délibération du conseil municipal du 24 juillet 2017 (6 représentants, vote à l'unanimité), et par délibération de l'OT du 28 juillet 2017 (4 représentants).

L'AG constitutive, qui s'est tenue le 26 janvier 2018, a approuvé la composition du conseil d'administration, la convention constitutive ainsi que son avenant n° 1.

L'AG ordinaire statue à la majorité des voix présentes ou représentées sur toutes les décisions qui n'entraînent pas de modifications des statuts. Elle approuve le budget et les comptes du groupement (art. 20.1 de la convention constitutive de 2017). Elle peut décider de compléter par un règlement intérieur les statuts. Ce dernier a été approuvé le 26 mars 2021.

L'AG extraordinaire statue sur toutes les décisions de modification ou de renouvellement de la convention, de transformation du GIP en une autre structure ou de dissolution anticipée entraînant une modification des statuts. (Article 20.2 de la convention constitutive).

Elle est convoquée par le président, qui a la responsabilité de la conservation des procès-verbaux et qui doit adresser à chaque membre un rapport relatant les raisons de la convocation (article 20.3 de la convention constitutive).

En revanche, la convention constitutive du groupement ne précise pas le nombre de réunions de l'AG à organiser. Entre 2017 et 2023, l'assemblée générale ordinaire s'est réunie 13 fois, et l'assemblée générale extraordinaire une fois.

Tableau n° 2 : Représentants des membres du GIP à l'AG

Membre d'origine	Mandat
<i>Commune</i>	1ère Adjointe au Maire
<i>Commune</i>	Maire
<i>Commune</i>	Conseillère municipale
<i>Commune</i>	Conseiller municipal
<i>Commune</i>	Conseillère municipale
<i>Commune</i>	Conseiller municipal
<i>OT</i>	Conseillère municipale
<i>OT</i>	Conseiller municipal
<i>OT</i>	Conseiller municipal
<i>OT</i>	Personnalité qualifiée désignée par arrêté

Source : GIP du Cannet

3.2 Le conseil d'administration

Au regard des dispositions de l'article 105 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, « *un conseil d'administration peut être constitué dans les conditions prévues par la convention constitutive pour exercer certaines compétences de l'assemblée générale* ».

Le GIP a fait le choix d'instituer ce CA composé exclusivement des représentants de ses membres constitutifs, soit 5 membres, dont 3 issus de la commune et deux de l'OT.

Tableau n° 3 : Représentants des membres du GIP au CA

Membres	Mandat(s)
<i>Commune</i>	Présidente - 1 ^{ère} Adjointe au Maire
<i>Commune</i>	Conseillère municipale
<i>Commune</i>	Conseiller municipal
<i>OT</i>	Conseillère municipale
<i>OT</i>	Conseiller municipal

Source : GIP du Cannet

Les administrateurs du groupement sont désignés par l'assemblée générale, parmi ses membres, pour une durée de 3 ans renouvelable (article 15 de la convention constitutive).

L'article 16.1 de la convention constitutive précise que le CA doit se réunir au moins deux fois par an, ce dernier s'étant dans les faits réuni 15 fois entre 2017 et 2023.

Les dossiers présentés devant cette instance concernent les rapports d'activité des différents établissements dont le GIP assure la gestion.

Le CA approuve également différentes mesures en matière de gestion du personnel, dont les conditions de recrutement et d'emploi des membres du personnel du groupement autres que les personnes détachées.

S'agissant de ce domaine, la chambre rappelle que les dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT précise que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». La jurisprudence administrative a retenu une acception assez large des intérêts en cause qui peuvent être familiaux, professionnels, financiers ou encore personnels. Pour éviter tout risque, l'élu intéressé doit s'abstenir de participer au processus décisionnel, c'est-à-dire se déporter, même en l'absence de préjudice pour la collectivité ou d'un possible enrichissement personnel (Crim. 22 oct. 2008, n° 08-82.068, Ville de Bagneux).

En l'espèce, tout administrateur placé dans une telle situation doit se déporter et ne pas participer au vote correspondant, afin de se prémunir de tout risque de conflit d'intérêt⁹.

Ce n'est qu'à compter de 2023 que le GIP a mis en place un dispositif de prévention des atteintes à la probité en son sein¹⁰.

Le directeur du GIP assiste aux réunions du CA avec voix consultative et assure le secrétariat des séances.

Le vote par procuration est admis. Le mandat d'administrateur est gratuit.

Par délégation de l'assemblée générale, et en application de l'article 11.3 de la convention constitutive, le CA arrête les projets de programme d'activités du GIP, d'état prévisionnel des recettes et des dépenses, de compte financier, de règlement financier. Il arrête le montant des cotisations pour l'année à venir.

Lors de sa séance du 23 février 2018, le CA a fixé le montant initial des contributions des membres du groupement, à hauteur de 1 097 000 € pour la commune et de 100 000 € pour l'OT. Les participations ont été actualisées par délibérations annuelles du CA. Si la participation de l'OT est demeurée stable entre 2018 et 2023, la part communale a varié sur la période.

⁹ L'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et l'article 25 bis de la loi n° 83-634 modifiée du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires disposent qu'élus locaux et agents publics doivent prévenir l'existence de conflits d'intérêts. Ces derniers se définissent comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

¹⁰ Articles 25 et 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Tableau n° 4 : Participations statutaires des membres du GIP

<i>En euros</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Commune.</i>	1 097 000	1 165 000	1 450 000	1 450 000	1 450 000	1 350 000
<i>OT.</i>	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000
Total	1 197 000	1 265 000	1 550 000	1 550 000	1 550 000	1 450 000

Source : GIP du Cannel

Par délibération n°3 du 31 juillet 2020, le CA a approuvé la convention d'objectifs et de moyens entre le GIP et la commune du Cannel fixant notamment la mise à disposition des bâtiments et biens mobiliers faisant partie du patrimoine communal, au bénéfice du groupement.

3.3 La présidence du GIP

Le CA désigne son président pour une durée de 3 ans renouvelables (article 13 de la convention constitutive), qui est de droit le président du GIP (article 14). Il en est de même pour les deux vice-présidents (article 15).

Les missions du président du groupement ont été approuvées par délibération n° 1 du CA du 23 février 2018. Il détient les pouvoirs de convocation des instances, il en préside les séances, fixe l'ordre du jour, fait approuver le budget, fait exécuter les décisions des instances, suit l'administration pour son fonctionnement courant et représente le groupement en justice et dans tous les actes de la vie civile, cette dernière fonction pouvant être assurée, à défaut, par le directeur du GIP, dûment mandaté.

Ces dispositions ont été modifiées le 14 juin 2019 : le président est autorisé à exercer les missions liées à la préparation, la passation, l'exécution et le règlement de commandes, des conventions, contrats et avenants, en cas d'empêchement du directeur. Elles sont modifiées de nouveau par délibération n° 3 du 15 février 2021 dans un sens opposé, puisque le président détient l'autorisation d'exercer les missions susvisées à titre principal et qu'il est suppléé par le directeur en cas d'empêchement.

Le président du CA peut bénéficier d'une indemnité forfaitaire mensuelle au titre de l'exercice de ses fonctions (art. 13). Celle-ci a été adoptée par délibération en date du 15 février 2021 et son montant n'appelle pas d'observation. Par ailleurs, et depuis l'avenant n° 2, il peut bénéficier du remboursement des frais de mission sur pièces justificatives, dans la limite des barèmes fixés par le CA (art. 12.4).

Conformément à ces dispositions, l'arrêté du 21 décembre 2020 attribue à la présidente du GIP une rémunération à compter de l'exercice 2023, qui n'appelle pas d'observation.

Sur la période sous revue, quatre élections ont eu lieu au sein du CA avec les résultats suivants :

- Le 23 février 2018 ont lieu les élections de la présidente (adjointe au maire du Cannel), du premier vice-président (maire du Cannel) et du deuxième vice-président (OT) ;

- Le 31 juillet 2020 est élue une nouvelle présidente, ainsi que ses 1^{ère} (conseillère municipale) et deuxième (OT) vice-présidents ;
- Suite au décès de la présidente en exercice, une élection est organisée le 12 décembre 2022 : la nouvelle présidente est adjointe au maire du Cannel, les vice-présidents sont réélus ;
- Le 4 août 2023, la présidente est réélue ; elle est accompagnée d'une première vice-présidente (OT) et d'un vice-président (conseiller municipal). Depuis cette date, les fonctions exécutives au sein du GIP sont donc exclusivement occupées par des représentants de ses membres siégeant au conseil municipal.

3.4 La direction du GIP

L'article 106 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit dispose que *« le groupement d'intérêt public est doté d'un directeur qui assure, sous l'autorité de l'assemblée générale ou du conseil d'administration, le fonctionnement du groupement. Les modalités de sa désignation et de l'exercice de ses fonctions sont prévues par la convention constitutive. Dans ses rapports avec les tiers, le directeur engage le groupement pour tout acte entrant dans l'objet de celui-ci. (...) »*. Le directeur est l'ordonnateur du groupement et a autorité sur le personnel. Par ailleurs, dans le cas d'une mise à disposition du directeur par une personne morale de droit public membre d'un GIP, la mise à disposition est possible au titre de sa contribution aux ressources du groupement.

Le GIP se conforme aux dispositions précitées (délibération du CA en date du 23 février 2018).

Le directeur assiste aux délibérations du CA, avec voix consultative, et assure le secrétariat des séances. Il présente un rapport d'activités au CA, une fois par an.

Il est habilité à créer les régies d'avances et/ou de recettes nécessaires au fonctionnement du GIP, sous l'autorité du président.

Il peut accepter les dons et legs (délibération du CA du 14 juin 2019).

Depuis sa création, deux directeurs du GIP se sont succédés à sa tête : le premier (personnel en propre du groupement) du 1^{er} avril 2018 au 31 juillet 2020, puis le directeur général adjoint des services (DGAS) en charge de l'aménagement de la commune du Cannel, à compter du 1^{er} août 2020.

Le régime juridique applicable aux agents¹¹ des GIP est conforme au choix de gestion exprimé dans les termes de leur convention constitutive. En l'espèce, c'est donc le code de la fonction publique qui s'applique.

¹¹ Décret n° 2013- 292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public.

L'AG, réunie ¹² pour procéder à la nomination du directeur du GIP, s'est prononcée sur l'unique proposition de la présidence. Il est à relever que la mention du recours aux dispositions du code de la fonction publique ainsi que l'établissement d'une convention de mise à disposition du GIP à titre gracieux par la commune ne figurent pas dans ces délibérations.

Le directeur du GIP, en fonction jusqu'au 31 juillet 2020, a été nommé ¹³ par la suite chargé de mission pour la promotion du musée Bonnard avec pour objectif, notamment, la recherche de partenariats nationaux et internationaux ainsi que l'animation de l'antenne du GIP à Paris.

Il a cependant continué, après la fin de l'exercice de ses fonctions de direction, de participer non seulement aux instances de gouvernance du GIP, mais également d'intervenir fréquemment en réunion de service pour donner des instructions aux agents chargés des principaux dossiers du groupement, y compris au directeur de l'OT.

L'AG du 26 mars 2021 fait mention de sa présence lors de l'adoption de la délibération portant sur le compte administratif 2020, en tant qu'ordonnateur concerné sur la période. L'AG du 25 mars 2022 voit également l'intéressé intervenir au titre du débat instauré sur le compte administratif 2021, en l'absence de l'ordonnateur en fonctions.

A l'occasion de la réunion de l'AG du 31 mars 2023, au sujet de l'adoption du compte administratif 2022 du GIP (délibération n° 2), il donne des instructions au directeur en fonctions. Le 23 juin 2023, sans être l'animateur de la réunion ni le responsable de l'ordre du jour, il distribue la parole, la donnant par exemple au directeur.

Sa prise de parole conclusive lors du CA du 30 juillet 2021 constitue un autre exemple : *« on aura besoin de tenir, M. le directeur, Mme la présidente et M. le maire, un conseil d'administration très probablement vers la fin du mois de septembre, début octobre, selon la disponibilité des élus. Nous vous donnerons donc la [date le] plus rapidement possible. Nous avons déjà un certain nombre de délibérations que nous ne pouvions pas passer qui sont en préparation ».*

La chambre rappelle qu'aux termes de la convention constitutive du GIP, seul le directeur du groupement détient un pouvoir de vote consultatif.

3.5 L'organisation du travail

Outre le chargé de mission et le directeur des cinémas, des agents contractuels recrutés directement par le GIP, l'ensemble des autres personnels du groupement sont mis à disposition par la commune du Cannet, pour des quotités de travail variables (de quelques heures mensuelles à 100 %).

¹² Délibérations de l'AGO du GIP du 23 février 2018 et du 31 juillet 2020.

¹³ Contrat à durée indéterminée signé le 1^{er} août 2020.

Les agents assurant le fonctionnement opérationnel du GIP y consacrent la majorité de leur temps de travail alors que sur les fonctions support, la commune a fait le choix de mettre à disposition des cadres administratifs et techniques pour des quotités faibles, ce qui les amènent à exercer des fonctions similaires, que ce soit pour le compte du GIP ou pour le compte de la commune. Il s'agit des directeurs généraux adjoints de la commune qui interviennent auprès du GIP pour en assurer la direction générale, les fonctions support (finances, ressources humaines) et la sécurité. C'est également le cas pour les fonctions de secrétariat du groupement.

L'organisation des équipes du GIP, calquée sur les activités, se présente comme suit :

- Une direction à laquelle est adjoint un chargé de mission ;
- Pour le musée : 1 conservatrice et 11 agents ;
- Pour La Palestre : 1 directrice et 3 agents ;
- Pour les cinémas : 1 directeur et 4 agents.

Des réunions hebdomadaires de travail se tiennent entre les principaux référents du GIP. Leur ordre du jour est varié et permet de prendre la mesure de l'activité du groupement, en particulier la dimension événementielle liée au musée et à la Palestre. L'office du tourisme y participe, en la personne de son directeur. La chambre relève que des personnes n'ayant aucune fonction exécutive y sont intervenues, sur des sujets de gestion, à plusieurs reprises. C'est le cas d'une administratrice du groupement, le 20 novembre 2023, ou encore du directeur général des services de la commune du Cannet, les 17 juillet 2023, 24 juillet 2023, 7 septembre 2023, 14 septembre 2023, 22 septembre 2023, 2 octobre 2023, 3 octobre 2023, 6 octobre 2023, 16 octobre 2023.

La commune a justifié ces interventions par la coordination des activités du GIP avec l'agenda des fêtes communales, activité que la commune projette de confier prochainement au groupement.

Les notes de service relatives au fonctionnement interne du GIP, signées par le directeur, concernent majoritairement des dispositions matérielles telles que le port du masque, le *pass* vaccinal ; une seule mentionne les délégations de fonction et de signature, et deux autres informent les personnels sur le contenu des délibérations du CA.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La place prépondérante de la commune du Cannet dans le fonctionnement du GIP ne se limite pas à sa participation financière ou aux agents mis à disposition. Des représentants de la collectivité interviennent sur des sujets de gestion sans titre ni fonction opérationnelle.

4 LES ACTIVITES DU GIP

La création du GIP constitue un projet d'intérêt général permettant d'associer tous les acteurs pouvant contribuer au développement touristique et culturel de la ville du Cannet. Elle s'inscrit dans le prolongement des actions engagées par la commune et l'office de tourisme pour améliorer la promotion touristique et culturelle.

Dans ce cadre, plusieurs bâtiments, biens mobiliers et collections sont mis à la disposition du GIP, tout en demeurant dans le patrimoine communal. Le groupement assure la gestion conjointe du musée, et de la boutique, des deux cinémas et de salle de spectacle « La Palestre ».

La création du GIP, en tant que structure dédiée, vise particulièrement la mise en valeur accrue du musée Bonnard et plus largement, de l'offre culturelle de la ville, en y associant une dimension touristique.

Les activités transversales du GIP (visant à promouvoir la destination touristique et le rayonnement culturel du territoire) sont fortement liées aux missions de l'office du tourisme, sans que l'on puisse distinguer la part des actions menées en propre par le GIP dans ces domaines.

4.1 Le musée Bonnard

La création du musée Bonnard en 2011 s'inscrit dans une volonté d'apporter une nouvelle image à la commune du Cannet en créant une identité culturelle autour de Pierre Bonnard. Il bénéficie de l'appellation musée de France sur la base de son projet scientifique et culturel (PSC).

Porté par la commune du Cannet, le projet de musée a été voté en conseil municipal en 2003. Le but était de faire connaître Pierre Bonnard, artiste du 20^{ème} siècle, et de dynamiser le tissu économique local. Il a bénéficié de l'appui d'un mécène, la fondation Philippe Meyer.

Le projet architectural a débuté en 2009 avec un projet validé sur concours en 2006. La nomination d'un conservateur est concomitante, afin de suivre le chantier.

En 2011, l'ouverture du musée est un succès avec plus de 500 visiteurs par jour pour son exposition inaugurale consacrée à « Pierre Bonnard et Le Cannet ». L'année suivante, le musée a noué un partenariat scientifique avec le musée d'Orsay. Un travail de réseau est réalisé afin d'enrichir les collections, avec un engagement fort de la ville qui consacre un budget annuel conséquent. D'importantes acquisitions ont pu être réalisées grâce aux subventions de la région, de l'État, du mécénat privé et de la commune du Cannet. Les collections actuelles comprennent une centaine d'œuvres issues d'achats, de dons et de dépôts.

Le musée dispose de 550 m² de surface. Depuis son ouverture, il a mis en place 26 expositions temporaires et 13 présentations de collections. Parallèlement, un travail pédagogique d'accueil des publics est mené par une équipe dédiée animant des ateliers à destination d'un public spécifique (personnes en situation de handicap, scolaires). Un pôle de recherches et d'archives sur Pierre Bonnard se met peu à peu en place avec un tournant décisif depuis la donation des archives Bonnard Terrasse en 2020 ainsi que celles d'un amateur de l'artiste et du marchand Jacques Rodrigues Henriques en 2022.

La politique d'acquisition et d'exposition est saluée par un nombre croissant de visiteurs, en moyenne 40 000 par an, dont près de 20 % d'étrangers.

Depuis son ouverture, le musée comptabilise près de 530 000 visiteurs et la boutique gérée en régie directe affiche un panier moyen évalué par la commune à 7,36 € en 2024.

Plusieurs expositions sont proposées chaque année auxquelles s'ajoutent divers ateliers de pratiques artistiques (dimanche, vacances, famille...). La programmation du musée s'appuie sur divers partenariats, dont un mis en œuvre avec l'éducation nationale, non seulement en direction des publics scolaires du 1^{er} et du 2nd degré, mais aussi à destination des classes primaires et élémentaires. Des « ateliers hors les murs » à destination des enfants hospitalisés sont organisés par convention avec l'unité d'enseignement des hôpitaux pédiatriques de Nice – Lénval.

Le projet scientifique et culturel (PSC) du musée Bonnard, sous la dénomination « musée municipal du Cannel », a été élaboré en octobre 2006 par la conservatrice en chef du patrimoine et directrice du musée du parfum à Grasse. Il a été produit en vue de l'obtention de l'appellation « musée de France » et a été adopté au lendemain de la désignation du maître d'œuvre pour la création architecturale du musée, à l'issue d'un concours d'architecture entamé le 29 novembre 2005. Il a donc eu pour objet principal de préfigurer l'activité du musée et son rayonnement, non seulement dans la ville mais au-delà, sur la base d'un recensement exhaustif de l'œuvre de l'artiste ainsi que d'un parti pris muséographique qui tient lieu de cahier des charges techniques pour les déambulations au sein du futur musée et dans la ville. La fréquentation ainsi que les coûts de fonctionnement prévisionnels figurant au PSC couvrent une période de 5 ans.

La politique tarifaire est évoquée pour simplement acter la participation des visiteurs aux frais de fonctionnement de l'établissement (absence de gratuité).

Le PSC ne fait pas mention des modalités de gestion du service public qui lui sont attachées, ni de la forme prévisionnelle de l'entité juridique qui sera chargée de sa mise en œuvre. L'exploitant désigné est donc la commune, comme l'indiquent le sous-titre ainsi que le préambule du document : « la ville du Cannel souhaite créer un musée municipal Bonnard portant à terme l'appellation *musée de France* ».

Compte tenu de son ancienneté, mais également de l'évolution du portage juridique de son exploitation par le GIP et de sa composition, ce dernier devra procéder à une réédition du PSC du musée Bonnard, conformément aux pratiques admises en ce domaine et diffusées par le ministère de la culture¹⁴. Il a indiqué engager une action en ce sens.

4.2 La salle de spectacle « La Palestre »

Le 1^{er} janvier 2021, la salle de spectacle La Palestre a intégré le GIP, complétant ainsi, avec les 2 cinémas, l'offre culturelle et artistique déjà présente avec le musée Bonnard. Elle dispose d'une surface de 7 000 m², dont une arène centrale avec un plancher de 2 000 m², permettant une variété de configurations pluridisciplinaires pouvant accueillir des événements de 500 à 4 500 personnes.

¹⁴ Selon le site internet du ministère de la culture, le PSC d'un musée de France constitue une feuille de route des actions scientifiques et culturelles du musée, déterminée en cohérence avec le cadre plus global des politiques publiques. Un changement d'organisation et l'ancienneté du PSC sont des cas de figure amenant le gestionnaire à rééditer le PSC.

La salle de La Palestre est un lieu d'accueil destiné à faire connaître et renforcer l'image de la commune du Cannet. Elle propose une programmation culturelle et sportive diversifiée : concerts, spectacles, théâtre, conférences, repas de gala, soirées privées et compétitions sportives de haut niveau (championnat du monde de boxe, ligue des champions, volley-ball féminin, etc.).

Une équipe de 4 collaborateurs permet de répondre à diverses demandes, comme, à titre d'exemple, celles formulées par les services de l'État avec l'accueil en 2021 du centre de vaccination contre la Covid- 19 le plus important du département, ou encore la mise en place de dons en faveur du peuple ukrainien et l'organisation de la logistique d'un convoi humanitaire pour 42 personnes (femmes et enfants ukrainiens).

Après 2 années de pandémie ayant fortement restreint son activité de loisirs, la salle de la Palestre a pu proposer de nouveau un programme sportif et culturel d'envergure. Pour la seule année 2023, le GIP a organisé 32 manifestations, accueillant au total près de 30 000 personnes :

- 9 spectacles tous publics (Christophe Willem, Amel Bent, So Floyd, Gilbert Montagné, notamment) ;
- 10 événements municipaux, dont 2 bénéficiant de gratuités ;
- 10 matches de volley-ball de l'équipe féminine professionnelle Volero ;
- 3 événements privés, dont un meeting politique.

Le budget de fonctionnement consacré à l'exploitation de la salle de spectacle s'est élevé à 1 098 809 € en 2023. Les dépenses afférentes se décomposent en deux grandes parties :

- Les crédits affectés aux frais généraux, notamment l'entretien des installations, des équipements et la consommation de fluides ;
- Les crédits affectés à la programmation de manifestations.

4.3 Les cinémas

Les cinémas « Le Cannet Toiles » et « Le Cinétoile Rocheville » sont les seules salles situées sur le territoire communal. Gérés au travers du budget annexe « événementiel et culturel » de la commune jusqu'à la création du GIP, une équipe commune de 5 personnes assure leur bon fonctionnement : un chef de service, trois projectionnistes et une secrétaire administrative.

Chaque cinéma propose la diffusion de 12 séances par semaine, le GIP ayant recours aux services d'une société de distribution pour la programmation dans les salles.

Chaque mardi, jour de fin de semaine cinématographique, des bordereaux recensant la fréquentation et le chiffre d'affaires hebdomadaire de chaque salle sont envoyés, via le logiciel de vente des cinémas, au Centre National du Cinéma (CNC). Ce dernier prélève en moyenne 50 % du chiffre d'affaires auquel s'ajoute la Taxe Spéciale Additionnelle (TSA) sur les cinémas. La TSA est une taxe de 10,72 % appliquée sur le prix des entrées en salles de cinéma, déclarée mensuellement par les exploitants. Elle est utilisée par le CNC pour financer des œuvres cinématographiques françaises et aider les cinémas pour des travaux ponctuels.

L'application par le GIP de prix particulièrement modiques (repris dans le tableau n° 5), compte tenu des nombreuses réductions applicables, constitue une forte incitation à la fréquentation des salles par les habitants du Cannet, contribuant au projet de rayonnement culturel de la commune.

Le GIP a conclu deux partenariats principaux. L'un avec Ciné Croisette qui fournit, une demi-douzaine de fois par an, des festivals de genre permettant de découvrir des films rares, oubliés ou méconnus, l'autre avec Cannes Cinéma pour les rencontres cinématographiques de Cannes (RCC) qui, chaque année en novembre, propose quatre avant-premières en quatre jours.

Les équipes organisent aussi des projections pour les centres aérés de la commune en période de vacances scolaires. Des pièces de théâtre de la comédie française ont été retransmises à l'automne 2023 et le cinéma « Plein Air » diffuse également des opéras et des ballets du Royal Opera House de Londres.

Le GIP finalise actuellement deux projets intéressant les cinémas : le site internet et la vente à distance.

Tableau n° 5 : Tarifs des deux cinémas (en euros)

<i>Plein tarif</i>	7,50
<i>Tarif réduit (séniors en semaine, - de 11 ans, handicapés 7 jours/7 et le mercredi)</i>	6,00
<i>Tarif abonné</i>	5,60
<i>Tarif vacances scolaires</i>	4,00
<i>Tarif de groupe</i>	5,00

Source : GIP. Selon le CNC, le prix moyen des places en France s'élevait à 7,24 € en 2022.

Tableau n° 6 : La fréquentation des deux cinémas (en nombre et pourcentage)

	Nombre de séances	Moyenne de spectateurs par séance	Taux de fréquentation	Entrées
CANNET TOILES				
2018	1 054	16,7	18,26 %	17 608
2019	784	15,9	18,16 %	12 532
2020 (année Covid, 28 semaines d'ouvertures)	367	13,6	14,62 %	5 000
2021 (année Covid, 31 semaines d'ouvertures)	297	17,3	22,01 %	5 066
2022	469	17	19,02 %	7 996
2023	665	18,9	24,12 %	13 823
2024 (au 30 septembre)	525	18,9	23,81 %	9 921
CINETOILE				
2018	1 051	14,4	16,57 %	15 147
2019	1 060	17,9	19,36 %	18 975
2020 (année Covid, 28 semaines d'ouvertures)	434	13	13,29 %	5 368
2021 (année Covid, 31 semaines d'ouvertures)	296	16,5	17,95 %	4 886
2022	750	17	18,81 %	12 759
2023	697	19,6	22,13 %	13 669
2024 (au 30 septembre)	554	20,5	22,43 %	11 385

Source : GIP.

Les cinémas enregistrent un total de 21 000 spectateurs en 2022, malgré une fermeture de 77 jours pour des travaux de rénovation (chauffage climatisation).

4.4 L'antenne du GIP à Paris

Dans sa délibération n° 3, le CA du 24 avril 2018 a approuvé la prise à bail commercial de bureaux dans le cadre des actions de promotion du tourisme de la ville du Cannet et du développement du musée Bonnard.

Le GIP a donc pris à bail un local de bureaux d'une surface de 115 m² en rez-de-chaussée d'un immeuble sis 280/282 boulevard Saint-Germain et 88 rue de Lille, à Paris (75 007), et ce pour une durée ferme de dix années à compter du 9 mai 2018. Le loyer annuel a été fixé à 55 750,85 € HT, hors charges.

Le GIP présente ce local comme un outil de communication et de représentation dans la capitale. Il a permis d'organiser des conférences de presse, des lancements d'exposition et d'autres types d'événements comme le partenariat avec le musée d'Orsay. Ces dernières manifestations ont fait l'objet d'une occupation très ponctuelle puisque depuis 2018, une quinzaine de manifestations ont eu lieu, soit moins de 2 par an.

La conservatrice du musée Bonnard y assure des tâches administratives lorsqu'elle se rend à Paris et d'autres collaborateurs ont vocation à l'utiliser lorsqu'ils se déplacent dans le cadre d'événements ou de missions liés au GIP.

Ces locaux ont fait l'objet de partenariats, avec la communauté d'agglomération du pays de Grasse dans un premier temps (par convention validée en conseil d'administration par délibération n° 2 du 21 décembre 2018), puis avec la commune de Vallauris le 8 août 2023¹⁵, pour un montant de 18 000 €, en contrepartie de l'utilisation de l'espace d'exposition et de conférence pour la promotion des musées nationaux dont ces collectivités assument la gestion¹⁶. Au titre des contreparties au bénéfice de la commune, la convention mentionne la présentation d'informations sur le musée de la céramique dans les locaux loués par le GIP ainsi que leur mise à disposition lors des journées du 6 et 7 mai 2023 consacrées à Picasso (hommage à l'artiste durant un week-end).

Au regard du faible nombre de jours d'utilisation par an et de la nature des activités qui y sont organisées, le recours à un bail, auquel s'ajoute les charges de fonctionnement, s'avère plus onéreux qu'une formule de location ponctuelle de salle pour l'accueil de conférences et d'expositions¹⁷, y compris lorsque l'espace est utilisé lors du déplacement de collaborateurs du GIP à Paris.

5 LA FIABILITÉ DES COMPTES

Le traitement des opérations à classer ou à régulariser (en recettes et en dépenses), le recensement et suivi des immobilisations et les rattachements des charges et des produits à l'exercice, conformément au principe d'indépendance des exercices, ont été examinés. Ils n'appellent pas d'observations particulières.

En revanche, les niveaux d'exécution des prévisions budgétaires (en fonctionnement et en investissement) doivent être évalués de façon sincère, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT.

¹⁵ Délibération du conseil d'administration en date du 12 décembre 2022.

¹⁶ Il s'agit, respectivement, du musée du parfum et du musée de la céramique.

¹⁷ L'offre de location présente dans la capitale fait état de tarifs qui semblent largement compris dans le coût de cet espace, avant charges. Par exemple le site (<https://www.kactus.com/fr/lieux/espots-paris>) offre un espace d'exposition équivalent pour 4 000€ HT à la demi-journée.

En section de fonctionnement, la moyenne des taux de réalisation est de 71 % en dépenses et de 75 % en recettes. L'effet, pour les exercices 2020 et 2021, de l'épidémie de COVID-19 est à prendre en compte, cette dernière ayant entraîné la fermeture du musée et de sa boutique ainsi que celle de la salle de spectacle de La Palestre et des cinémas. Par ailleurs, le GIP n'a pas la capacité de prévoir de façon exhaustive le budget annuel de la salle de la Palestre. Certains spectacles, programmés dans des délais restreints, peuvent nécessiter des crédits supplémentaires, ce qui implique de pouvoir disposer rapidement des fonds nécessaires en cas d'opportunité à saisir.

Les prévisions sont mieux ajustées en fin de période, les taux de réalisation excédant les 90 % en 2023.

En section d'investissement, les taux de réalisation sont de 72 % en recettes et de 47 % en dépenses.

L'ordonnateur justifie la surévaluation systématique du niveau des recettes en soulignant l'éventuelle nécessité d'un engagement rapide de dépenses d'investissement. La continuité des services proposés dans des conditions de sécurité et de qualité adéquats doit être assurée, compte tenu de la nature des activités. Des équipements tels que du matériel de son et de lumière pour les spectacles, de projection pour les cinémas, peuvent en effet requérir un engagement urgent de frais imprévus en cas de dysfonctionnement.

En matière de dépenses, si le GIP a dû procéder à l'acquisition de plusieurs équipements sur la période, les crédits consommés sont significativement inférieurs aux crédits ouverts.

Sur la base de ces constats, l'ordonnateur doit désormais s'attacher à améliorer les prévisions budgétaires, particulièrement en dépenses d'investissement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'examen de la fiabilité des comptes permet de constater que les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle des comptes sont respectés. Un ajustement des prévisions budgétaires, plus particulièrement pour la section d'investissement, s'avère cependant nécessaire.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

Le GIP est doté d'un agent comptable.

Les équipements et matériels mis à disposition par les membres du GIP restent leur propriété et ils leur reviendront en cas de dissolution, de retrait ou d'exclusion du GIP.

6.1 La formation de l'autofinancement

Le GIP n'ayant pas fait d'emprunt, la capacité d'autofinancement (CAF) nette est égale à la CAF brute. Positive sur toute la période, elle diminue de 59 %, passant de 110 747 € à 45 540 €. Cette évolution sera analysée dans les chapitres suivants.

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), dont les montants sont égaux à ceux de la CAF, représente en moyenne 9 % des produits de gestion.

Tableau n° 7 : Évolution des principaux soldes de gestion du GIP de 2018 à 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Produits de gestion</i>	1 232 514	1 316 903	939 737	1 574 093	2 346 024	2 663 805
<i>Charges de gestion</i>	1 121 767	1 134 418	811 159	1 368 035	2 297 469	2 618 265
<i>EBF</i>	110 747	182 484	128 578	206 058	48 555	45 540
CAF	110 747	182 484	128 681	206 058	54 792	45 540

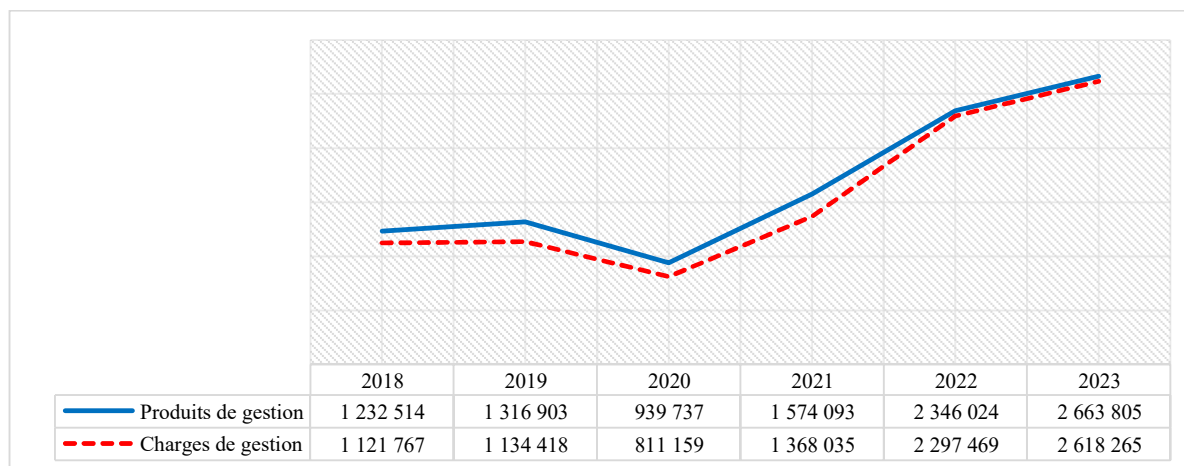
Source : ANAFI, comptes de gestion.

6.2 L'évolution des charges et des produits de gestion

Le GIP a intégré, dès l'année de sa création en 2018, les activités de billetterie et de fonctionnement courant du musée Bonnard, ainsi que de sa boutique. La clôture du budget annexe évènementiel et culturel de la commune du Cannet au 31 décembre 2020 a permis la reprise des activités de la salle de la Palestre ainsi que celle des deux cinémas « Cannet-Toiles » et « Cinétoiles » au sein du GIP, à compter du 1^{er} janvier 2021.

Entre 2018 et 2023, les charges de gestion affichent une évolution annuelle moyenne de + 15,5 %, supérieure à celle des produits (+ 13,8 %).

Graphique n° 1 : Évolution des produits et charges de gestion du GIP



Source : ANAFI et comptes de gestion.

6.2.1 L'évolution des charges de gestion

Tableau n° 8 : Évolution des charges de gestion du GIP entre 2018 et 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Charges à caractère général</i>	967 995	898 508	600 547	1 171 046	2 022 327	2 334 784
<i>Charges de personnel</i>	153 773	235 909	210 609	196 987	273 222	281 706
<i>Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles)</i>	0	1	3	3	1 920	1 775
<i>Charges de gestion</i>	1 121 767	1 134 418	811 159	1 368 035	2 297 469	2 618 265

Source : Anafi et comptes de gestion

Si les charges à caractère général augmentent de 147 % sur la période, elles affichent leur plus haut niveau en 2022 et en 2023, au-delà de 2 M€. La fermeture du musée et de sa boutique pendant la pandémie a toutefois entraîné une baisse significative des charges en 2019 et 2020.

Les postes de dépenses les plus importants sont les services et les achats, ce qui est en lien avec les activités du GIP. Ces dernières ont augmenté de manière significative à compter de 2021 suite à la pandémie, mais aussi avec la prise en charge par le GIP des activités de la salle de La Palestre et des deux cinémas à compter du 1^{er} janvier 2021. Elles comprennent les transports d'œuvres en lien avec le musée, les locations de matériel son et lumière, plus particulièrement à la salle de la Palestre, les achats liés à la publicité des différents concerts et spectacles.

Les charges de personnel affichent une progression annuelle moyenne de + 12,9 % due en partie à la prise en compte des activités supplémentaires à compter de 2021. Elles se limitent aux salaires des agents recrutés et rémunérés directement par le GIP (la masse salariale des agents mis à disposition étant à la charge de la commune du Cannet) ainsi qu'aux compléments de rémunération octroyés à certains agents mis à disposition par la commune, auxquels s'ajoutent les charges afférentes. Ainsi, le ratio des charges de personnel sur les charges de gestion s'établit à 11 % en 2023.

6.2.2 L'évolution des produits de gestion

Les ressources du GIP prennent en compte, conformément à l'art. 113 de la loi du 17 mai 2011, les contributions financières des membres, la mise à disposition sans contrepartie financière de personnels, de locaux ou d'équipements, les subventions, les produits des biens propres ou mis à leur disposition, la rémunération des prestations et les produits de la propriété intellectuelle.

Tableau n° 9 : Évolution des produits de gestion sur la période

<i>En Euros</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	999 000	1 043 000	841 325	1 271 442	1 156 157	1 490 312
<i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)</i>	233 514	273 903	98 411	302 651	1 189 867	1 173 493
<i>Produits de gestion</i>	1 232 514	1 316 903	939 737	1 574 093	2 346 024	2 663 805

Source : Anafi et comptes de gestion

Le GIP perçoit toutes les recettes liées à ses activités.

Les contributions des membres sont fournies sous la forme d'une participation financière au budget du GIP, d'une mise à disposition de personnels, mais aussi de locaux, matériels ou autres moyens, ces biens restant la propriété de chacun des membres. Le montant des participations est fixé chaque année lors de la préparation du projet de budget.

Tableau n° 10 : Évolution des ressources institutionnelles

<i>En Euros</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Commune du Cannet C7474</i>	900 000	850 000	700 000	1 120 000	1 000 000	1 308 000
<i>Autres C7475</i>	50 000	125 000	100 000	117 442	114 115	110 546
<i>Groupements de collectivités ou EPCI C7475(CAPG + mairie de Vallauris)</i>	18 000	18 000	18 000	18 000	31 500	18 000
<i>Département C7473</i>	10 000	10 000	10 000	10 000	0	30 000
<i>Région C7472</i>	21 000	40 000	13 325	6 000	10 000	23 766
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	999 000	1 043 000	841 325	1 271 442	1 156 157	1 490 312

Source : Anafi et comptes de gestion

De 2018 à 2023, 86 % des ressources institutionnelles sont fournies par la commune du Cannet, soit un total de près de 5,9 M €. L'OT et le centre national cinématographique (CNC) apportent leur contribution à hauteur de 617 103 €, et la CAPG et la commune de Vallauris à hauteur de 121 500 € sur toute la période sous contrôle.

La contribution financière de la commune a été ajustée à la baisse en 2020 avec la prise en compte de l'épidémie de COVID- 19, qui a notamment entraîné la fermeture de la salle de spectacle de La Palestre, des cinémas et du musée. Son augmentation, à compter de 2021, prend en compte la réouverture de la salle de La Palestre et des deux cinémas.

Tableau n° 11 : Ressources d'exploitation

<i>En euros</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)</i>	233 514	273 903	98 411	302 651	1 189 867	1 173 493

Source : ANAFI et comptes de gestion.

Les ressources d'exploitation sont alimentées par les recettes de billetterie des salles, des cinémas et de la boutique du musée. Les évolutions à la baisse sont liées à la crise sanitaire (2020 et 2021) et celles à la hausse, avec un niveau annuel de l'ordre de 1,2 M€ en 2022 et en 2023, à la reprise des activités.

6.3 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Les excédents dégagés par le GIP génèrent un fonds de roulement net (FDRN) positif en constante augmentation de 2018 à 2023. Le besoin en fonds de roulement (BFR), qui mesure le décalage dans le temps entre les décaissements de charges et les encaissements de produits, est négatif uniquement en 2018. Il atteint 321 000 € en 2023.

La trésorerie nette est positive sur toute la période avec un BFR largement couvert par le FDRN. Le ratio "trésorerie en nombre de jours de charges courantes" [(trésorerie/charges courantes) x 360] est de 42 jours pour l'exercice 2023, et s'établit en moyenne sur la période à 59 jours.

Tableau n° 12 : Évolution de la trésorerie 2018-2023

<i>En euros</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>FDR net</i>	96 095	265 956	361 933	553 694	591 264	621 998
<i>- BFR</i>	- 319 589	166 334	130 319	456 615	483 640	321 001
<i>= Trésorerie nette</i>	415 684	99 622	231 614	97 079	107 624	300 998
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	135,3	32,1	104,2	25,9	17,1	42,0

Source : ANAFI et comptes de gestion

6.4 Les investissements

Les investissements sont financés quasi intégralement par l'autofinancement (CAF).

La faiblesse des investissements du GIP, avec une moyenne de 18 600 € par an sur la période, résulte principalement de l'utilisation quasi exclusive d'équipements mis à disposition par la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La capacité d'autofinancement, positive de 2018 à 2023, est en diminution. Cette évolution s'explique principalement par la prise en charge par le GIP, en 2021, des activités de la salle de La Palestre et des deux cinémas, ce qui a entraîné un accroissement des dépenses. La trésorerie nette est positive sur toute la période avec un BFR largement couvert par le FDRN. Les investissements sont anecdotiques, le GIP utilisant en quasi-totalité les équipements communaux mis à sa disposition pour l'exercice de ses missions.

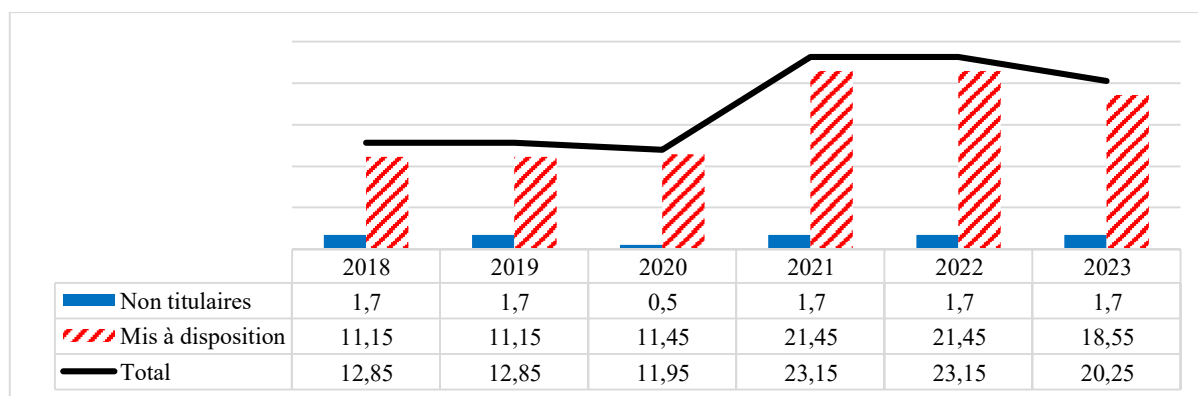
7 LES RESSOURCES HUMAINES

Les personnels du GIP se composent principalement d'agents mis à disposition par la commune et de personnels propres recrutés directement par le groupement à titre complémentaire, conformément à l'article 109 de la loi du 17 mai 2011.

7.1 L'évolution des effectifs

Le GIP compte 27 agents, dont 25 mis à disposition par la commune du Cannet, et 2 salariés de droit privé recrutés directement. Leur nombre a augmenté de 41 % à compter de 2021 suite à l'intégration des personnels de la salle de La Palestre et des deux cinémas dans les effectifs du groupement.

Graphique n° 2 : Évolution des effectifs en ETP



Source : GIP.

En 2023, parmi les 25 agents mis à disposition, 19 relèvent de la catégorie C, cinq de la catégorie A et un de la catégorie B.

7.2 Les conventions de mise à disposition des personnels

La mise à disposition des fonctionnaires territoriaux est prévue aux articles L. 512-12 à L. 512-15 du code général de la fonction publique.

Le décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985, abrogé par le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008, prévoit que ses dispositions peuvent être appliquées, en partie ou en totalité, aux mises en disposition en cours ; cette mise en application fait l'objet d'une convention et d'un arrêté (article 13 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008).

Les mises à disposition dont le GIP bénéficie sont prononcées par conventions et arrêtés de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination, après accord de l'agent et de l'organisme d'accueil, et après information de l'assemblée délibérante, conformément à l'article 1 du décret n°2008-580 du 18 juin 2008. Les arrêtés mentionnent l'organisme auprès duquel les agents accomplissent leur service et la quotité du temps de travail effectuée par chacun. La mise à disposition est prononcée pour une durée maximale de 3 ans, renouvelable.

Chaque convention reprend la nature des activités, comme assurer les fonctions de directeur, projectionniste, accueil, gestion des ressources humaines. Les conditions d'emploi sont précisées dans l'article 2 avec la quotité du temps de travail, la gestion des situations administratives et la durée de la mise à disposition dans l'article 5, conformément à l'article 2 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

Les fiches de poste actualisées pour chacun des agents mis à disposition n'appellent pas d'observation.

Les modalités de contrôle et d'évaluation des activités des agents mis à disposition sont mentionnées dans l'article 4 des conventions : *« un rapport sur la manière de servir de l'agent doit être établi par le supérieur hiérarchique dont il dépend au sein du GIP, une fois par an. Ce rapport sera transmis à la ville du Cannet qui établira l'évaluation »*.

Les rapports à l'autorité territoriale¹⁸ sur la manière de servir des agents mis à disposition du GIP sont manquants. Concernant les seuls agents relevant du musée et des cinémas¹⁹, le GIP a pu attester de rapports d'évaluation par leur supérieur hiérarchique au sein du GIP. Leur examen a permis de relever des incohérences au niveau de l'évaluation par le supérieur hiérarchique puisque l'évaluation de la responsable de la salle de la Palestre est faite par le directeur du GIP en sa qualité de DGAS de la commune du Cannet, présentée par l'ordonnateur comme « une erreur matérielle dans le formulaire », alors que la conservatrice du musée Bonnard est évaluée par le directeur du GIP.

Par ailleurs, le GIP reconnaît ne pas avoir établi de rapport sur la manière de servir des agents mis à disposition à temps partiel par la commune en expliquant ce manquement par la faible quotité de mise à disposition des agents (soit de 5 et 10%). Il s'est engagé à le faire au titre de l'année 2024.

Les modalités du contrôle et de l'évaluation des activités des agents mis à disposition ne sont pas conformes à l'article 4 des conventions s'y rapportant, l'ordonnateur s'étant engagé à une mise en conformité avec l'article précité.

¹⁸ L'adjointe au maire.

¹⁹ Les évaluations des agents de la Salle de la Palestre ne sont pas transmises.

7.3 Un complément de rémunération pour plusieurs agents mis à disposition

Sur les six agents percevant un complément de rémunération, dont les montants n'appellent pas d'observation, 5 d'entre eux sont mis à la disposition du GIP par la commune du Cannet, à temps partiel.

Conformément à l'article 9 du décret n° 200-580 du 18 juin 2008, les agents mis à disposition peuvent également percevoir un complément de rémunération, dûment justifié par les dispositions applicables à leurs fonctions dans l'organisme d'accueil, et être indemnisés par l'organisme d'accueil des frais et sujétions causés par l'exercice de ces fonctions.

Les arrêtés de mise à disposition mentionnent que les agents perçoivent la rémunération correspondant à leur grade, versée par la commune du Cannet, sans préjudice d'un complément de rémunération octroyé par l'organisme d'accueil.

Les conventions nominatives précisent dans leur article 3 que « *compte tenu des responsabilités et des sujétions auxquelles s'expose l'agent, le GIP lui versera un complément de rémunération* », sans définir la nature des sujétions correspondantes.

La justification des compléments de rémunération attribués aux agents concernés a été produite, étant précisé que les fonctions occupées au sein du GIP n'ont pas fait l'objet d'une fiche de poste.

Les sujétions donnant lieu à un complément de rémunération par le GIP sont liées à une disponibilité accrue, en fonction des réunions institutionnelles²⁰ et de l'agenda des événements, le plus souvent en dehors des horaires de bureau (soir, week-end), ainsi que des périodes de congés imposées.

C'est ainsi que le directeur du GIP doit gérer les incidents au sein de structures dont le fonctionnement doit être exposé au moins de perturbations possibles²¹. Le DGAS sécurité exerce ses missions de conseil et d'expertise dans des domaines variés : protection du musée, déplacements d'œuvres, contrôle de la bonne exécution des marchés de prestation de sécurité. La DGAS des ressources humaines, en matière de rémunération, doit prendre en charge celles relevant de la législation sociale des salariés de droit privé et ce, en lien avec le cabinet comptable privé. Les deux secrétaires sont quant à elles tenues d'accompagner la direction dans la préparation administrative des réunions institutionnelles.

Concernant la responsable de salle de spectacle de la Palestre, la nécessité de sa présence lors de chaque spectacle et/ou événement²², dont elle assure l'organisation et la gestion, est mise en avant. Néanmoins, cette sujétion, qui est une justification du complément de rémunération versé, est en contradiction avec la convention s'y rapportant. Cette dernière mentionne en effet que l'intéressée est mise à disposition du GIP pour « y assurer les mêmes fonctions » qu'elle occupait lorsqu'elle relevait de la commune du Cannet. L'ordonnateur souligne l'ampleur des activités de la salle en lien avec l'objet social du GIP, impliquant des compétences supplémentaires, des responsabilités accrues et donc de nouvelles contraintes, qui sont à prendre en compte, ce qui nécessiterait par conséquent une mise à jour de la convention nominative.

²⁰ Expédition le samedi des dossiers des AG et CA, les vernissages et finissages du musée, les événements de la Palestre, l'Urban trail.

²¹ Casse du système de projection dans un cinéma, départ d'incendie sur les installations scéniques à la Palestre, ascenseur en panne au musée, évacuation des usagers lors d'événements climatiques ou décisions de fermeture lors d'intempéries.

²² La salle de la Palestre a été utilisée comme centre de vaccination en 2021, pendant des mois, ainsi que pour l'accueil de sinistrés dans le cadre d'inondations dans la région et de la population déplacée d'Ukraine.

Enfin, le libellé « indemnité forfaitaire mensuelle » utilisé sur le bulletin de paie des 6 agents concernés, établi par le GIP sur la période contrôlée, doit être explicite et correspondre à un complément de rémunération induit par des sujétions particulières. L'ordonnateur en a tenu compte en modifiant le libellé sur les bulletins de paie à compter de décembre 2024.

7.4 Les agents recrutés et rémunérés par le GIP

L'article 28 de la convention constitutive du GIP prévoit que des personnels peuvent être recrutés directement par le groupement à titre complémentaire.

Deux agents ont été recrutés dans ce cadre. Sous contrat de droit privé et rémunérés par le GIP²³, ce dernier a recours à un cabinet comptable pour la gestion de la paie et le calcul des charges sociales de ces deux collaborateurs.

Le recrutement du chargé de mission en charge de la promotion du musée Bonnard (précédemment directeur du GIP de 2018 à 2020) a fait l'objet d'un contrat de travail à durée déterminée (CDI) à compter du 1^{er} août 2020, signé par le directeur du GIP.

Ce CDI a donné lieu à 2 avenants en date des 1^{er} octobre 2020 et 27 juillet 2021 qui ont modifié la durée de temps de travail, portée de 189 jours²⁴ (soit un temps partiel de 90 %) par an à 105 jours (soit 50 %), puis à 147 jours (soit 70 %). La rémunération brute (catégorie cadre, échelon 3.2) n'appelle pas d'observation, étant précisé que cette dernière a varié en fonction des durées de temps de travail successives exposées ci-avant.

La convention constitutive consolidée en date du 26 juin 2017, valant statuts du groupement, mentionne que le conseil d'administration décide des conditions de recrutement et d'emploi des membres du personnel du groupement autres que les personnes détachées (article 17). Par délibération du CA en date du 23 février 2018, le directeur en fonctions, a reçu délégation de signature pour la préparation, passation, exécution et règlement des contrats de travail pour le personnel permanent, saisonnier ou intérimaire, et actes de gestion y afférant. Or, cette dernière est devenue caduque, dès lors que les autorités délégantes et leurs délégataires ont changé : soit que le mandat du conseil d'administration a pris fin (CE 9/5/1958, consorts Frette) soit que cette délégation était par nature nominative et ne s'appliquait donc pas à l'actuel directeur du groupement (CE 30/9/1996, préfet de la Seine-Maritime et CE 7/7/2006, préfet de l'Eure). Le groupement assimile la délégation reçue initialement à une délégation de pouvoir, au motif que cette dernière n'était pas nominative mais ès qualité d'une part ; qu'il ne revenait pas à la présidente du CA de procéder à une délégation de cette signature, n'en ayant pas elle-même la prérogative (CE, 8 janvier 1992, Kryzanski et Birtel. N° 74067) d'autre part. À contrario, il apparaît que le groupement aurait dû, au moment du renouvellement des instances élues et dirigeantes, procéder aux délégations dans les formes requises, ce qu'il n'a manifestement pas fait.

²³ Conformément aux dispositions étendues de la convention collective nationale des organismes de tourisme du 5 février 1996.

²⁴ Le nombre de jours travaillés par an est fixé en tenant compte du nombre maximum de jours de congés défini par le code du travail.

En l'absence de délibération régulière en vigueur du conseil d'administration, le directeur du GIP a signé le contrat relatif à l'emploi du chargé de mission sans en avoir le pouvoir.

La fiche de poste, conforme aux missions mentionnées dans le CDI, précise que l'intéressé est en charge de la promotion des différentes activités culturelles du GIP et participe au développement et à l'animation de partenariats avec les acteurs du secteur culturel et touristique. Ces activités relèvent du développement de partenariats nationaux et internationaux, dont celui avec le musée d'Orsay, des ressources (recherche de fonds publics, mécénat et parrainage) et de la communication (presse, média, promotion de divers événements). Il anime l'antenne du GIP à Paris et développe des partenariats pour les 2 cinémas et la salle de la Palestre.

L'engagement du responsable des cinémas, antérieurement mis à disposition du GIP à temps complet et rémunéré par la commune du Cannet en sa qualité de fonctionnaire (grille indiciaire du corps des attachés territoriaux), a donné lieu à la signature d'un CDI avec effet au 1^{er} novembre 2021. L'article 5 du contrat précise que *« compte tenu de la nature de ses fonctions et du degré d'autonomie dont il bénéficie dans l'organisation de son emploi du temps, la durée de travail ne peut être prédéterminée. Il est donc soumis à un dispositif de forfait annuel en jours, soit 210 jours travaillés par an, déduction faite des congés légaux et conventionnels auxquels il peut prétendre »*. Recruté dans la catégorie des cadres, telle que définie dans la convention collective, à l'échelon 3.2, sa rémunération annuelle brute n'appelle pas d'observation.

Le contrat reprend et complète les missions²⁵ décrites dans la fiche de poste établie avant l'intégration des cinémas au GIP. Il mentionne qu'elles ne constituent pas une liste exhaustive, ce qui montre que le contenu du poste de responsable des cinémas a évolué depuis 2021.

Les deux salariés étant libres d'organiser leur emploi du temps, ils restent soumis à un dispositif forfaitaire annuel en jours. Les CDI et les avenants précisent les conditions du suivi du temps et de la charge de travail. Un document individuel de contrôle mensuel des journées et demi-journées travaillées en vigueur dans l'établissement fait état d'un décompte récapitulatif annuel. Un entretien d'évaluation et de suivi de la charge de travail donnant lieu à un bilan est organisé chaque fin d'année. Ces deux documents, transmis par le GIP, détaillent le temps de travail de chacun des agents pour l'année 2023 ainsi que leur évaluation.

Le recours aux dispositions du code du travail pour ces deux agents recrutés directement par le GIP se heurte aux statuts du groupement, du fait de sa nature (l'avis de la DDFIP le considère comme un service public administratif) et de son mode de gestion, qui est celui applicable aux collectivités publiques, y compris en matière de ressources humaines (cf. chapitre 1.3.1 du présent rapport).

²⁵ Pilotage du projet de service des cinémas, d'encadrement des agents, de gestion, différentes supervision, d'élaboration et suivi du budget, de l'organisation de la communication.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La grande majorité (25 sur 27) des agents du GIP sont mis à disposition par la commune du Cannet, à titre de contribution en tant que membre du groupement. Le recrutement direct de deux salariés de droit privé remet en cause sa soumission aux règles budgétaires et comptables de droit public. De plus, le contrat à durée indéterminée du chargé de mission recruté par le GIP a été signé par le directeur, qui ne dispose pas des habilitations nécessaires, ce qui affecte sa régularité.

Les modalités du contrôle et d'évaluation de l'activité des agents du GIP ne sont pas conformes aux termes de l'article 4 des conventions de mise à disposition. Par ailleurs, les sujétions entraînant un complément de rémunération ne font l'objet d'aucun document officiel.

8 LA REGIE DES RECETTES

Le GIP gère 3 régies de recettes (musée, cinémas et Palestre) et 2 régies d'avances (musée et Palestre).

La chambre a examiné la régie du musée Bonnard ainsi que celle des cinémas « le Cannet-toiles » et « Cinétoile ».

8.1 La régie du musée Bonnard

Par délibération n° 5 du 23 février 2018, le CA du GIP a créé une régie de recettes chargée principalement de l'encaissement des prestations liées à l'activité du musée Bonnard, conformément à l'article 11 de la convention constitutive du groupement.

L'offre tarifaire a été complétée par décisions n° 01-2022 et n° 02-2022 du 2 mai 2022 instaurant notamment la vente d'un billet couplé du musée Bonnard avec le musée de la parfumerie à Grasse. Une décision du 7 novembre 2024 reprend et complète l'offre tarifaire du musée (billetterie, prix des objets et services proposés en boutique).

Par délibération du CA du 25 mars 2022, les tarifs liés aux produits du musée Bonnard ont été actualisés. La délibération mentionne une précédente décision (n° 02-2020) du 25 février 2020 qui n'a pas été jointe au dossier produit par le GIP.

La nomination des régisseurs de recettes et de leurs mandataires suppléants ont été formalisées par décisions du directeur des 26 février 2018, 24 septembre 2019 (décisions abrogées), 8 novembre 2019 et 16 avril 2024, cette dernière confiant à la conservatrice du musée les fonctions de mandataire suppléante.

Les décisions de nomination des mandataires de la régie des 23 avril 2018, 30 juillet 2021 (abrogé), 29 juillet 2022 (abrogé), 10 octobre 2022 et 16 avril 2024 n'appellent pas d'observation. Un projet d'arrêté, en cours de signature, actualise la liste des mandataires, suite aux récents mouvements de personnels.

Le comptable public a procédé à un contrôle de la régie du musée le 16 octobre 2023. Le rapport fait mention d'une tenue de la régie « *avec sérieux, par une équipe solide, expérimentée mais restreinte* ». Il souligne toutefois l'absence de grand livre (comptabilité en partie double). Le contrôle précédent (document non signé), réalisé le 11 février 2019, n'avait appelé aucune observation significative du comptable.

La chambre relève que de nombreuses recommandations ont été mises en œuvre depuis le dernier contrôle du comptable public : modification du fonds de caisse, nomination d'un deuxième suppléant, installation d'un coffre distinct pour la conservation des chèques à destination de l'association des amis du musée. La tenue de la régie, notamment la caisse, n'appelle pas d'observation.

8.2 La régie des cinémas

La régie des cinémas municipaux « le Cannel-toiles » et « Cinétoile » a été créée par décisions du directeur du groupement n° 06X2020 et n° 07X2020 du 7 mai 2020, conformément aux prérogatives qui lui sont données par la convention constitutive, suite au transfert (effet au 1^{er} janvier 2021) de ces équipements par la commune.

La grille tarifaire a été définie par décisions des 17 septembre 2020, 20 décembre 2020, 17 octobre 2022, 20 février 2023, 2 mars 2023, 24 août 2023 et 20 septembre 2023. Ces dernières mentionnent notamment l'existence de tarifs exceptionnels pour l'accueil de spectacles (théâtre, concerts) dans les 2 salles de cinéma. La chambre relève que les décisions antérieures au 20 février 2023 ne font pas référence à l'avis conforme du comptable public assignataire valant agrément.

Les nominations du régisseur mandataire et de son suppléant sont intervenues par arrêtés des 7 septembre 2020, 21 juin 2022 (abrogé) et 1^{er} octobre 2024.

Des décisions portant nomination des mandataires de régie ont également été prises les 7 septembre 2020, 17 février 2022, 9 mars 2022, 12 juin 2022, 3 août 2022 et 16 avril 2024.

Un contrôle du comptable public a donné lieu à un procès-verbal en date du 5 octobre 2017, qui ne fait mention d'aucune anomalie ni défaut.

Le contrôle effectué par la chambre met toutefois en évidence la nécessité d'un renforcement du contrôle de la régie par l'ordonnateur, en particulier suite à la constatation de l'absence de sécurisation des clés du coffre ou encore du défaut de la tenue de registres papier en secours du logiciel de facturation et de gestion, que le préposé n'a pas pu ou pas su faire fonctionner. Le groupement a indiqué avoir procédé à l'installation de boîtes à clés sécurisées sur les deux sites d'exploitation correspondants.

En effet, aux termes de l'article R. 1617- 17 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les opérations des régies de recettes, des régies d'avances et des régies de recettes et d'avances sont également soumises au contrôle administratif et comptable de l'ordonnateur.

L'insuffisance (voire l'inexistence) d'un dispositif de contrôle interne (séparation des tâches, défaut de mise en place de contrôles mutuels, etc.) au sein des services de l'ordonnateur chargés du mandatement, de la liquidation des dépenses ou de l'émission des titres de recettes, est souvent à l'origine de dysfonctionnements, voire de fraudes. Outre les conséquences sur le plan budgétaire (pertes financières pour les régies de recettes, dépassement de crédits pour les régies d'avances et défaut de sincérité comptable), les éventuels cas de fraude entachent l'image de la collectivité puisqu'ils font souvent l'objet d'une médiatisation importante. Il revient donc à l'ordonnateur de mettre en place un réel dispositif de contrôle des régies. A l'instar du comptable, il est amené, avec l'appui de ses services, à effectuer deux types de contrôles sur les opérations des régies : un contrôle administratif et un contrôle comptable (le contrôle comptable de l'ordonnateur sur les régies revêt deux aspects : le contrôle sur pièces et le contrôle sur place).

La chambre recommande à l'ordonnateur de procéder périodiquement aux contrôles des régies qui lui incombent. Il est à cet égard relevé l'ancienneté des derniers contrôles effectués, en particulier s'agissant de la régie des cinémas. L'ordonnateur peut s'appuyer sur les bonnes pratiques mises en œuvre pour la régie du musée pour faire progresser globalement la qualité de la tenue des régies. Le rôle du directeur des cinémas, qui est également mandataire des régies correspondantes, doit être valorisé dans ce sens.

Recommandation n° 2. : Mettre en place un contrôle régulier des régies.
--

