



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE NICE

LA CONSTRUCTION DU GRAND STADE DE NICE

à compter de l'exercice 2006

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la construction du grand stade de Nice à partir de l'année 2006. Ce contrôle a été réalisé dans le cadre d'une enquête nationale de la Cour des comptes et des chambres régionales de comptes relative aux contrats de partenariat des collectivités territoriales. Par lettre en date du 11 octobre 2013, le président de la chambre en a informé M. Christian ESTROSI, député-maire, ainsi que M. Jacques PEYRAT, ancien ordonnateur. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les :

- 11 mars 2014 avec M. Philippe PRADAL, premier adjoint et M. Alain PHILIP, adjoint à l'urbanisme, dûment habilités par le maire actuel M. Christian ESTROSI ;*
- 10 mars 2014 avec M. Jacques PEYRAT, ordonnateur en fonction de 2006 à 2008.*

Lors de sa séance du 13 mai 2014, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Christian ESTROSI et, pour les parties qui les intéressaient, à M. Jacques PEYRAT, ancien ordonnateur et aux personnes concernées.

La ville de Nice a répondu par courrier enregistré au greffe le 6 octobre 2014.

La ville de Nice, la société Nice Eco Stadium (NES) et un avocat ont, sur leur demande, été auditionnés par la chambre le 10 décembre 2014.

La chambre, a arrêté, le 22 janvier 2015, ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 8 avril 2015 à M. Christian ESTROSI, Député-Maire en fonctions ainsi qu'à son prédécesseur pour les passages qui le concernent.

MM. Christian ESTROSI a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.

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

SYNTHESE

Par contrat, notifié le 11 février 2011, la ville de Nice a confiée à la société Nice Eco Stadium, dont le principal actionnaire est la société Vinci Concessions, la conception-réalisation-maintenance jusqu'en 2041 d'un stade multifonctionnel de 35 624 places, du Musée national du sport et d'un programme immobilier d'accompagnement de 29 000 m² dont 22 700 m² de surfaces commerciales. Ce stade, dénommé Allianz Riviera, a été inauguré en septembre 2013.

La jauge retenue pour le stade apparaît trop importante tant au regard des besoins du club de football de l'OGC Nice que de la rareté des événements sportifs de grande ampleur organisés en France (Euro ou coupe du monde de football ou de rugby).

Ce contrat a fait suite à une longue série de tentatives infructueuses pour substituer une enceinte moderne à l'octogénaire stade du Ray, où évoluait l'équipe de l'OGC Nice. Ainsi, en 2002, une tentative s'était terminée par l'annulation du contrat de concession signé avec la société Cari. Ce dernier projet prévoyait l'édification d'un stade de 32 800 places pour un coût de construction de 88,4 M€ HT, d'un centre d'entraînement et de 6 000 m² de commerces. Le coût de cette opération à la charge de la commune devait être de 54 M€ sur 30 ans dont 20 M€ de subventions d'investissement initial.

Dans le cas de l'Allianz Riviera, la commune a souhaité recourir à une procédure de contrat de partenariat, également appelé partenariat – public – privé (PPP). Ce mode de réalisation, dérogoratoire aux procédés courants de la commande publique, est encadré par la loi et son utilisation doit être justifiée au regard de certains critères.

Il apparaît que le recours au PPP dans le cadre du stade de Nice ne répondait pas aux critères légaux.

D'abord, ce stade, destiné prioritairement aux matchs de l'équipe professionnelle de l'OGC Nice et pouvant accueillir le reste du temps des concerts ou des activités de séminaires purement concurrentielles, ne constitue pas un équipement nécessaire à un service public relevant de la responsabilité de la commune. Consciente de cette faiblesse, la commune a d'ailleurs tenté, sans succès, de faire modifier la loi afin que soit supprimée l'exigence d'une affectation au service public des stades, objets d'un contrat de partenariat.

Ensuite, la commune n'a pas démontré se trouver dans l'impossibilité de définir ses besoins et de pouvoir conduire elle-même ce projet à la complexité alléguée par elle, laquelle résulte pour une grande partie du contrat lui-même.

Enfin, le contrat concerne pour une part importante un centre commercial de très grande ampleur, « Nice One », intégré en grande partie dans la structure du stade (sous le parvis) et construit dans le cadre d'un « programme immobilier d'accompagnement » (PIA) inclus dans le contrat de partenariat, bénéficiant d'un bail de longue durée de 99 ans. Ce volet sera le principal générateur de recettes de l'opération (plusieurs centaines de millions d'euros). Le centre commercial sera la propriété d'un actionnaire de l'OGC Nice qui en a acquis les droits auprès de Vinci pour 80 M€ HT. Il a de facto été payé en partie par la commune.

En effet, si Vinci a versé 25 M€ au titre de la participation du programme immobilier d'accompagnement à la construction du stade, ce qui a été déterminant dans l'attribution du contrat, le gros œuvre du PIA étant intégré pour partie dans celui du stade, cette contribution a aussi en grande partie financé le PIA lui-même.

L'attribution du contrat à Nice Eco Stadium soulève des interrogations. Ainsi, le concurrent le moins cher au stade des offres initiales (Bouygues) a fortement augmenté son prix au moment de l'offre finale. L'explication fournie par la commune en cours d'instruction, selon laquelle ce candidat se serait « trompé dans son prix », est surprenante pour une société de cette envergure qui obtenait au même moment le contrat du stade Vélodrome de Marseille.

La commune assume de nombreux risques et a pris en charge des dépenses indues. Ainsi, par avenant du 5 août 2013, elle a renoncé, sur la base de justifications contestables, aux pénalités contractuelles de 3 M€ qu'aurait dû lui verser le partenaire pour le retard de deux mois dans la livraison du stade. De même elle a accepté de prendre en charge la moitié des baisses du tarif de rachat par EDF de l'électricité produite par le stade auprès de NES (soit au moins 4 M€ sur la durée du contrat), au motif d'un changement de législation, alors que les risques imputables à un tel changement devaient, selon le contrat, être assumés par le partenaire.

Au final, le stade coûtera globalement à la commune près de 400 M€ nets sur la durée du contrat (après prise en compte des redevances versées par le club de football). Au montant des redevances nettes (loyers) et des dépenses précitées, s'ajoutent en effet 14 M€ de subventions d'investissement versés par la commune (qui complètent les 46 M€ versés par l'Etat, la métropole et le département), et le remboursement par la commune de la totalité des impôts payés par le partenaire.

La seule ressource de la collectivité (hormis les économies réalisées sur le stade du Ray) proviendra de la redevance versée par le club de l'OGC Nice. Alors qu'elle était initialement estimée par la commune à 3 M€ ou 4 M€ par an, elle sera vraisemblablement inférieure à ces montants ambitieux malgré sa renégociation en décembre 2014. Les conditions de détermination de la redevance sont peu explicites. Ainsi, la commune n'a procédé à aucune analyse économique ni valorisation précise des biens mis à disposition du club (locaux, buvettes, parkings, amortissements maintenance, etc.), pourtant seules à même de valider le bon niveau de la redevance. En effet, la part variable, assise désormais sur les recettes de billetterie, de loges et de sponsoring, ne respecte pas la jurisprudence du juge administratif qui veut que les redevances soient calculées sur les avantages de toute nature tirés de l'occupation des locaux, y compris les droits télévisuels.

Le Musée national du sport, intégré au stade, a fait l'objet de laborieuses discussions avec l'Etat et son financement est assuré dans des conditions très défavorables pour la commune. L'Etat, en revenant sur ses engagements, a conduit la commune à préfinancer les aménagements intérieurs du musée alors qu'elle s'acquitte déjà du coût de la construction et de l'entretien. Pour cela, la commune s'est comportée de fait comme un établissement de crédit en empruntant à la place du musée, en lui versant les fonds ainsi mobilisés sous forme de subvention et en se faisant rembourser le capital et, seulement pour partie, les intérêts. Par ce truchement, l'Etat et la commune ont contourné la loi qui interdit au musée de souscrire un emprunt auprès d'un établissement bancaire. Finalement, le musée coûtera de l'ordre de 9 M€ à la commune. En outre, en contravention avec les textes, la commune mettra à disposition quasi gratuitement les plus de 5 000 m² de locaux du musée.

La chambre formule dans ce cadre quatre recommandations :

Recommandation n° 1 : mettre en place une équipe dédiée au suivi du contrat de partenariat permettant à la ville d'assurer le contrôle de son exécution.

Recommandation n° 2 : mettre un terme à la prise en charge induite du différentiel entre le prix de rachat réglementaire de l'électricité produite par le stade et celui prévu dans l'offre finale du candidat.

Recommandation n° 3 : renégocier la convention entre la commune et l'OGC Nice en vue d'élargir de manière effective l'assiette de la part variable de la redevance, conformément aux principes définis par la jurisprudence.

Recommandation n° 4 : instituer pour le Musée national du sport une redevance d'utilisation des surfaces mises à disposition, conforme aux dispositions du code général de la propriété des personnes publiques.

SOMMAIRE

1. RAPPEL HISTORIQUE	6
1.1 Le contrat signé en 2006 avec la société Cari	6
1.2 A la jonction des mandats de MM. Peyrat et Estrosi, le projet de stade a été réactivé à plusieurs reprises.....	7
1.3 Un projet finalement confié à Vinci en 2010.....	8
2. LE CHOIX DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE POUR LA CONSTRUCTION DU STADE DE 35 600 PLACES.....	8
2.1 Une jauge trop importante pour le football niçois	8
2.2 Une analyse des solutions alternatives et une évaluation préalable insuffisantes	10
2.2.1 L'assistant à maîtrise d'ouvrage était incité à proposer la solution du contrat de partenariat	11
2.2.2 Les marchés complémentaires.....	12
2.2.3 Une évaluation préalable insuffisamment précise sur des aspects essentiels du contrat...	13
2.3 Le recours au partenariat public privé est contestable sur le fond	14
2.3.1 Le stade n'est pas un équipement « nécessaire au service public » communal	14
2.3.2 Une complexité non démontrée pour justifier un contrat de partenariat	17
2.3.3 Le projet inclut par ailleurs un important volet commercial	20
3. UNE PROCEDURE DE SELECTION IMPARFAITE QUI A ABOUTI AU CHOIX DE LA SOCIETE VINCI.....	25
3.1 Des évolutions de prix difficilement compréhensibles	25
3.2 Le rapport d'analyse des offres est à l'avantage de Vinci.....	26
3.2.1 L'utilisation de « sous » sous-critères non annoncés	27
3.2.2 D'une manière générale, la notation est difficilement compréhensible	28
3.2.3 La notation du critère « coût global de l'offre ».....	30
3.2.4 Le caractère sommaire de la notation du critère « Insertion dans le site et qualité architecturale du projet ».....	32
4. LES RISQUES SONT PRINCIPALEMENT ASSUMES PAR LA COMMUNE	34
4.1 Les risques liés aux recours contentieux en période de construction étaient intégralement supportés par la commune.....	34
4.1.1 La pratique des accords autonomes dans les contrats de partenariat est chose courante ..	34
4.1.2 La clause dite « Nice Stadium », préservant le partenaire de tout risque imputable à un recours, soulève des questions juridiques importantes.....	35
4.2 Le retard de livraison du stade n'a pas donné lieu à sanction du partenaire	36
4.2.1 Des jours d'intempéries inexplicablement forfaitisés	37
4.2.2 Le retard de la notification du contrat, prétexte pour allonger le délai de livraison.....	38
4.3 Une compensation induite des pertes subies par le partenaire sur le tarif de rachat de l'électricité produite par le stade	40
5. UN COUT IMPORTANT FINANCE PRINCIPALEMENT PAR VOIE D'EMPRUNTS BANCAIRES ET DE SUBVENTIONS, QUI ASSURE UNE REMUNERATION ELEVEE AUX FONDS PROPRES.....	42
5.1 Le coût de l'investissement initial.....	43
5.2 Un financement en phase construction principalement bancaire et marginalement sur les fonds propres.....	45
5.3 Les subventions publiques et les redevances versées par la commune au partenaire privé financent la quasi-totalité de la construction et de l'exploitation du stade.....	48
5.3.1 Les subventions d'investissement : un tour de table trop hâtif et un coût de portage important	48
5.3.2 Les redevances nettes versées par la commune atteignent 10 à 15 M€ HT par an	49
5.4 Le compte de résultat du stade en exploitation est financé à 65 % par les redevances.	51
5.5 La prise en charge de la totalité des impôts et taxes par la commune	52

5.6	Les aménagements complémentaires, autres sources de coûts	53
5.7	Le coût total net du stade pour la commune sur la durée du contrat dépasse 370 M€ .	53
6.	LES RELATIONS DESEQUILIBREES AVEC LE CLUB RESIDENT DE L'OGC NICE	55
6.1	Le cadre des relations avec l'OGC Nice limite le risque économique et sportif supporté par le club.....	55
6.1.1	La convention d'occupation de l'Allianz Riviera	55
6.1.2	Les redevances versées par le club pour l'Allianz Riviera seront inférieures aux prévisions de l'évaluation préalable	56
6.2	Les redevances fixées pour d'autres stades tendent à mieux sécuriser l'investissement des communes	58
6.3	Le risque sportif est supporté par la commune sans garantie de l'actionnaire du club	59
6.4	Les achats de la ville atténuent fortement l'impact de la redevance sur les finances du club	60
7.	LE COUT DU MUSEE NATIONAL DU SPORT	60
7.1	Un premier protocole, remis en cause par l'Etat, imputait à la ville le coût d'investissement du musée.....	61
7.2	La convention de mise à disposition de 2013 augmente le coût d'investissement à la charge de la commune et l'a conduite à emprunter pour le compte du musée	61
7.3	Le coût du musée pour la ville s'élève à 9,25 M€	62

1. RAPPEL HISTORIQUE

Dans la période contemporaine, trois projets ont été lancés pour la construction d'un grand stade destiné à succéder au stade Léo Lagrange dit stade « du Ray », enceinte octogénaire et vétuste de 18 696 places. Le troisième, engagé en 2008, a abouti à la livraison en août 2013 de l'Allianz Riviera, enceinte multifonctionnelle de 35 624 places, du Musée national du sport, qui a ouvert ses portes en juin 2014, et d'un programme immobilier d'accompagnement (PIA) livrable en 2015. Il est à ce jour le dixième stade français par la taille et le deuxième de la région après le stade de Marseille (67 354 places).

1.1 Le contrat signé en 2006 avec la société Cari

Après l'échec en 2002 d'un premier projet, le conseil municipal avait, le 15 octobre 2004, arrêté le principe d'une construction sous forme de concession de travaux et de service public pour un stade de 32 000 places, un centre d'entraînement des professionnels et des activités économiques.

Un groupement composé des sociétés Cari et Spada, choisi par délibération du 13 janvier 2006 après mise en concurrence, a commencé les travaux en juillet 2006¹.

Sur un périmètre de 24 hectares, le contrat prévoyait une surface de 37 500 m² pour le seul stade et 121 000 m² de surfaces extérieures. L'ouvrage comprenait le stade lui-même, les équipements nécessaires à son bon fonctionnement, le centre d'entraînement professionnel² et 6 000 m² de bureaux et commerces. Il devait être réalisé en haute qualité environnementale, produire sa propre énergie grâce à 4 000 panneaux photovoltaïques installés en véranda sur les parkings et être doté d'un système de récupération des eaux pluviales concourant à l'arrosage des pelouses.

En 2035, la commune devait ainsi récupérer un centre d'entraînement pour les professionnels en plus d'un stade de 32 826 places assises et les installations nécessaires à son fonctionnement (vestiaires, espaces de presse, etc.) ainsi que :

- les équipements à vocation économique et commerciale ;
- les éléments d'infrastructures annexes : espace verts, voiries, parcs de stationnement de 2 272 places de véhicules légers en extérieur, 251 places couvertes, etc. ;

Le coût de construction du stade (prix ferme) s'élevait à 88,4 M€ HT y compris la rémunération des architectes et l'ingénierie. En regard de ce coût, Cari attendait :

- des recettes commerciales provenant non pas de concerts (le concessionnaire jugeant que le Palais Nikaia en grande jauge offrait plus de capacité) mais de la commercialisation de l'enceinte pour des campagnes de lancement de produits ou d'animation de sociétés (séminaires, réunions). Ces recettes, hors football, étaient estimées à 4 M€ par an, dont 1,2 M€ environ issus des espaces commerciaux loués (assorti d'une indexation annuelle de 2,5 %) ;
- une participation financière de la ville de 20 M€ pour la construction et de 4,6 M€ HT par an au titre des contraintes de service public.

En contrepartie, la commune recevait du concessionnaire une redevance annuelle fixe d'occupation du domaine public (150 000 € indexée) et une redevance variable tenant compte du chiffre d'affaires réel et du niveau du championnat où évoluerait le club (Ligue 1 ou 2).

¹ La commune n'a pas été en mesure de produire à la chambre les pièces de sélection de l'offre, qui doivent pourtant être conservées durant dix ans en vertu de la circulaire de la direction des archives de France et de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du 28 août 2009 relative au tri et à la conservation des archives.

² Soit deux terrains en pelouse, un terrain en synthétique ainsi que les éléments d'infrastructures (routes, parcs de stationnement, espaces verts, terre-pleins, voies de desserte et de sécurité).

Au final, selon le compte d'exploitation prévisionnel indexé, Cari aurait reçu, sur la période 2007-2035, 129,6 M€ de compensation de la commune (2007 à 2035) et lui aurait reversé 5,7 M€ de redevances fixes et 90,2 M€ de redevances variables, soit 95,9 M€. L'exploitation aurait ainsi coûté 33,7 M€ à la commune sur une période de 29 ans, soit 1,2 M€ par an en moyenne, en plus de l'investissement initial de 20 M€, soit 53,7 M€ au total. En outre les subventions d'investissement obtenues auprès de divers organismes financeurs devaient revenir à la commune et auraient donc allégé sa participation.

La commune devait enfin encaisser des recettes fiscales puisque les impôts et taxes correspondants, notamment la taxe foncière, étaient à la charge du concessionnaire. Au total le compte financier comportait 13,7 M€ d'impôts et taxes (montant cependant probablement sous-estimé au regard du coût de la construction et des taux en vigueur).

Le 11 juillet 2006, le préfet des Alpes-Maritimes déférait ce contrat devant le tribunal administratif de Nice, faisant notamment valoir qu'il ne déterminait pas les tarifs à la charge des usagers et méconnaissait ainsi l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Le 22 décembre 2006, le tribunal administratif de Nice annulait le contrat de concession sur le seul motif de la tarification.

Les sociétés Cari et GSN délégation de service public (filiale de Cari chargée de la concession) saisissaient alors la ville le 28 février 2007 d'une demande indemnitaire de 40,8 M€ HT (correspondant à 11,6 M€ de dépenses réalisées, 3,9 M€ d'autres dépenses et 25,4 M€ de bénéfice escompté).

Le juge des référés condamnait la ville à verser une provision de 3,2 M€ à la société GSN le 13 juin 2008. Le 13 août 2008, la société saisissait le tribunal administratif au fond d'une demande de condamnation de la commune pour un montant de 47,6 M€ (les 40,8 M€ susmentionnés plus 6,8 M€ de frais généraux), porté ensuite à 51,9 M€, puis à 75,1 M€ au cours de l'expertise diligentée à la demande du tribunal.

Le 1^{er} juillet 2014, le tribunal a finalement condamné la ville à verser à GSN DSP la somme de 1,58 M€ HT. Compte tenu de la provision de 3,1 M€ déjà versée, la ville de Nice sera remboursée de 1,6 M€. La société GSN DSP a indiqué avoir fait appel de ce jugement.

1.2 A la jonction des mandats de MM. Peyrat et Estrosi, le projet de stade a été réactivé à plusieurs reprises

A la suite de l'annulation du contrat conclu avec la société Cari, la commune a relancé le projet sous forme de bail emphytéotique. Ce montage a été présenté en mars 2007 par le maire, avec l'appui du président de l'époque de l'OGC Nice.

Le conseil municipal approuvait le 12 octobre 2007 le principe de la délégation de service public (concession) pour la construction et l'exploitation d'un grand stade de 32 000 places. Cette délibération sera cependant déclarée sans suite le 29 décembre 2008, le projet de l'Allianz Riviera ayant entre-temps vu le jour.

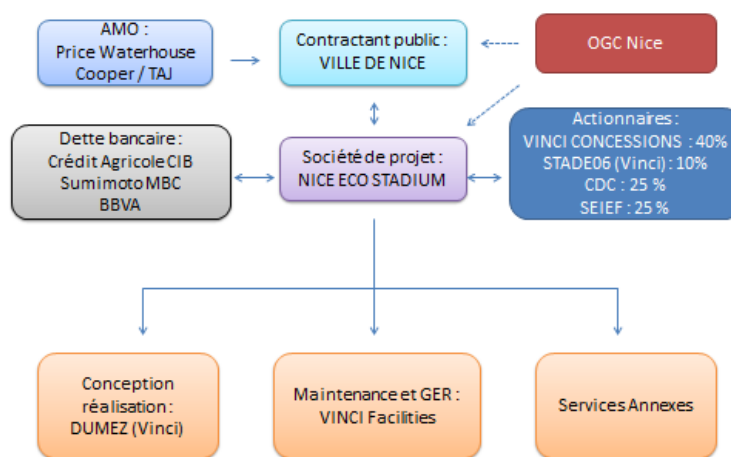
Le 17 janvier 2008, M. Estrosi, alors candidat à l'élection municipale annonçait son projet de construction d'un grand stade de 25 000 à 40 000 places dans la plaine du Var.

En août 2008, la collectivité lançait une consultation pour attribuer un marché d'études au cabinet Cornet-Vincent-Ségurel et au bureau d'étude SETEC et le nouveau maire dévoilait son projet de stade en octobre 2008.

L'opération consistait à construire à Saint-Isidore (sur huit hectares détachés d'un terrain de 24 hectares appartenant à la ville) un stade d'une capacité de 35 000 à 40 000 places pour un coût de 100 M€ HT *via* un partenariat public-privé. Ce coût estimé s'avérait ainsi du même ordre de grandeur que celui du projet Cari qui avait été annulé ou celui de son concurrent de 2005, Vinci (environ 90 M€). Ainsi que la commune l'a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, ce projet n'avait alors fait l'objet d'aucune étude approfondie, ni d'une validation du conseil municipal.

1.3 Un projet finalement confié à Vinci en 2010

Après des études menées en 2009 et un dialogue compétitif conduit en 2010, la commune a attribué le contrat de l'Allianz Riviera fin 2010 à Vinci, au travers de la société de projet Nice Eco Stadium (NES), société ad hoc créée le 17 décembre 2010 et détenue à raison de 50 % par Vinci Concessions (ensemble avec sa filiale à 100 %, Stade 06), 25 % par la Caisse des dépôts et consignations et 25 % par South Europe Infrastructure Equity Finance (SEIEF). Cocontractant de la commune et responsable envers elle et l'OGC Nice de l'exécution du contrat et du bon fonctionnement du stade, elle a conclu directement les contrats de construction (Dumez), d'exploitation, de maintenance et de nommage (Allianz).



2. LE CHOIX DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE POUR LA CONSTRUCTION DU STADE DE 35 600 PLACES

2.1 Une jauge trop importante pour le football niçois

Selon la commune, « la jauge retenue est le résultat de plusieurs approches :

- le respect du cahier des charges de l'Union des associations européennes de football (UEFA) en capacité nette (soit un minimum de 33 000 places) ;
- la volonté de proposer une candidature solide à l'Euro 2016 ;
- l'ambition du club et sa volonté de s'inscrire durablement en Ligue 1 ;
- l'analyse de l'impact d'un nouveau stade sur la fréquentation du public et sur le modèle économique du club.

En effet, la jauge maximale de 35 000 places et la jauge moyenne sur l'année comprise entre 22 000 et 25 000 spectateurs est cohérente avec l'évolution de la fréquentation des stades de Ligue 1, telle que connue à l'époque de l'évaluation préalable, en corrigeant de l'effet "nouveau stade" pouvant être constaté sur les réalisations les plus récentes ».

La justification du choix de la jauge repose, selon les données fournies à la chambre, sur l'application, à la fréquentation de l'OGC Nice, du taux d'augmentation de fréquentation constatée dans cinq stades construits ou rénovés dans les années 1990 et 2000³. Il est étonnant qu'un choix si structurant n'ait pas fait l'objet d'une étude plus circonstanciée de la fréquentation locale des spectateurs (âge, catégories socio-professionnelles).

En effet l'OGC Nice ne dispose pas d'un public nombreux. Ainsi, lors de la saison 2012/2013 au stade du Ray, le club était 18^{ème} sur 20 s'agissant du taux de remplissage de son stade (54,8 % contre une moyenne de 70,6 % pour la Ligue 1) et du nombre moyen de spectateurs (10 246 contre 19 240 en moyenne pour les 20 clubs de Ligue 1)⁴. L'affluence moyenne, qui se situe depuis une dizaine d'année entre 8 000 et 12 000 spectateurs, n'atteignait pas 10 000 spectateurs lors de trois des quatre dernières saisons disputées au stade du Ray.

En raison d'un effet de nouveauté et d'une capacité d'accueil améliorée, la création d'un nouveau stade a généralement un impact positif sur la fréquentation, qui tend cependant à diminuer, une fois l'effet de nouveauté estompé, et à ne pas dépasser 60 à 75 %.

Effets de la construction d'un nouveau stade sur la fréquentation dans quelques exemples récents

Ville	Mise en service	Jauge	Affluence N-1	Affluence N	Affluence N+1	Affluence N+2	Affluence N+3	Taux remp.
Lille	08/2012	49 834	16 971	40 593	38 662	35 222 (12 mois.)		71 %
Le Havre	07/2012	25 178	8 042	8 518	7 519	7 657 (10 m.)		30 %
Le Mans	01/2011	25 064	9 215	10 322	8 190	Liquidation		-
Valenciennes	07/2011	25 172	11 664	15 373	15 468	14 354	7 606 (11 m.)	57 %
Reims	10/2008	21 628	6 862	11 497	Nd.	8 940	12.851 (15.558 en 2013 en L1)	72 %

Source : Ligue de football professionnel (LFP)

Les deux premières saisons de l'Allianz Riviera confirment l'effet de nouveauté mais ont aussi révélé le surdimensionnement de la jauge « en rythme de croisière » : sur les 17 matchs de la saison 2013-2014, l'affluence moyenne a été de plus de 24 900 spectateurs (7^{ème} affluence de Ligue 1) soit un taux de remplissage de 69 % (12^{ème} de Ligue 1). Mais, sur les 12 premières journées de la saison 2014-2015, l'affluence moyenne s'est élevée à 18 543 spectateurs (10^{ème} de Ligue 1) soit un taux de remplissage de 52 % et seules trois rencontres ont dépassé la barre des 20 000 spectateurs.

Ainsi, l'OGC Nice était dès la première année de mise en service et malgré l'effet de nouveauté du stade, le 5^{ème} club de Ligue 1 en nombre de places inoccupées (10 600 places en moyenne). Il est de loin le premier en 2014-2015 (17 000 places inoccupées en moyenne après 12 rencontres), ce qui est révélateur de ce surdimensionnement.

Celui-ci est confirmé par la commune. Lors d'un entretien avec la presse le 19 septembre 2013, le maire a en effet indiqué : « J'aurais pu faire un nouveau stade du Ray de 25 000 places rien que pour l'OGC Nice, mais il m'aurait coûté aussi cher que celui auquel l'Etat a attribué 20 M€ du fait d'être sélectionné pour l'organisation de l'Euro de foot 2016. Je n'ai pas laissé passer cette opportunité », ce qu'a confirmé le premier adjoint lors d'un entretien le 28 novembre 2013, indiquant que la jauge était trop importante pour le seul club.

³ Lyon, Marseille, Nancy, Sochaux, Grenoble. Ces choix ne sont pas expliqués. D'autres stades (Saint-Etienne, Montpellier, Toulouse) avaient eux aussi fait l'objet de rénovation et n'ont pas été pris en compte dans l'échantillon. S'agissant de Lyon, le fait que le club ait décroché sept titres de champions de France consécutifs a probablement joué un rôle au moins aussi important dans la forte augmentation de la fréquentation que la rénovation du stade de Gerland.

⁴ Source : Ligue de football professionnel.

Or, l'investissement nécessaire pour augmenter la jauge de 10 000 places et atteindre 35 000 places (+ 40 %) est bien supérieur à 20 M€. Au coût moyen d'investissement de la place, égal à 4 169 € selon l'évaluation préalable de la commune, le surcoût d'investissement était de l'ordre de 40 M€. Il atteindrait 60 M€ HT au regard du coût réel du projet de la ville (6 000 € par place)⁵. S'y ajoutent par ailleurs des coûts d'entretien et de maintenance majorés pour la commune sur toute la durée du contrat, sans participation extérieure, notamment de l'Etat.

Ce choix a été guidé principalement par l'objectif d'accueillir l'Euro 2016. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a confirmé ce point en indiquant qu'elle avait choisi de réaliser un équipement pouvant accueillir 35 000 personnes afin notamment de respecter le cahier des charges de l'UEFA, mais également que l'Allianz Riviera n'avait pas été construit pour les seuls besoins du club résident et qu'il répondait aussi à la nécessité de doter la cinquième ville de France d'un équipement à la hauteur de ses ambitions.

Il appartient à la collectivité, si elle le souhaite, de participer à de grands événements dont elle attend des retombées mais, en dehors de l'Euro 2016 à venir, il n'est pas certain que de nombreuses opportunités d'occuper pleinement le stade se présentent sur sa durée de vie. En effet, l'organisation de grandes compétitions internationales de football ou de rugby en France demeure exceptionnelle⁶ et ne peut fonder le modèle économique du stade, d'autant plus que celui-ci sera à terme concurrencé par de nombreux stades neufs ou rénovés et ne pourra postuler aux plus grandes rencontres (quart de finales à finales) en raison de sa taille.

Son positionnement sur le marché des stades est donc relativement incertain sur une durée de 30 ans. Il apparaît soit trop grand, soit trop petit : trop grand pour l'utilisation régulière de l'OGC Nice et trop petit pour en faire un acteur incontestable sur le marché concurrentiel des stades français et même régionaux.

Par ailleurs, si le stade a également pour ambition d'attirer des rencontres de rugby ponctuelles⁷ et de grands concerts (de trois à quatre par an dans l'offre de Vinci, avec une jauge maximale de 45 000 spectateurs), la ville dispose déjà, avec le Palais Nikaia rénové en configuration grande jauge⁸, d'un endroit où accueillir les concerts importants. Si la ville et le partenaire ont fait valoir que la programmation 2015 devait être annoncée fin 2014, au 22 janvier 2015, soit après seize mois d'exploitation, aucun spectacle n'avait encore été organisé et, selon le site internet du stade, aucun concert n'était programmé dans les mois suivants. La commune et NES ont d'ailleurs indiqué dans leurs réponses que les concerts en stade étaient devenus rares, seul le stade de France en ayant récemment accueilli.

2.2 Une analyse des solutions alternatives et une évaluation préalable insuffisantes

La commune a lancé le 16 février 2009 une consultation pour un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), qui a été notifié le 25 mai 2009 à un groupement constitué des cabinets Price Waterhouse Cooper (PWC), TAJ, ISC et Xavier Lauzeral⁹.

La réalisation du projet a été intégralement conduite par un chef de projet de la commune dépourvu d'équipe dédiée et l'assistant à maîtrise d'ouvrage, dont le rôle a été prépondérant.

⁵ La commune a estimé dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que le coût du passage des 32 000 places du projet Cari aux 35 000 du stade de l'Allianz Riviera pouvait être évalué à 13,5 M€. Sur cette base, le coût de 10 000 places supplémentaires serait de l'ordre de 45 M€.

⁶ Ainsi la coupe du monde de football pourrait au mieux être organisée en France en 2026, la coupe du monde de rugby en 2023 et l'Euro de football (déjà organisé en France en 1960, 1984 et 2016) dans une trentaine d'années.

⁷ La ville de Nice ne dispose pas d'un club de rugby de haut niveau susceptible d'occuper le stade à court ou moyen terme. Un contrat a été conclu avec le club de Toulon pour disputer trois matchs par an pendant trois ans.

⁸ Le Nikaia ouvert sur le stade Charles Ehrmann peut accueillir jusqu'à 45 000 personnes lors de concerts.

⁹ Parmi les candidats non retenus, plusieurs sont par la suite intervenus en qualité de conseils des candidats au contrat de PPP. Ainsi, SETEC et Grant Thornton ont travaillé pour Bouygues, Ernst & Young pour Cari et Iosis pour le compte de Vinci.

Bien que le stade ait été livré le 30 août 2013, et qu'une offre d'emploi de directeur d'exploitation ait été publiée le 22 octobre 2013, ce poste n'était pas encore pourvu le 6 octobre 2014, date de la réponse de la commune aux observations provisoires de la chambre. Compte tenu de l'importance de cette mission, du nombre des interlocuteurs et de la fréquence des problèmes de démarrage sur ce type de projet, la commune aurait pu anticiper cette désignation stratégique.

Ceci est d'autant plus paradoxal qu'elle finance, *via* la redevance, le fonctionnement de la société de projet qui défend les intérêts du partenaire privé (2 M€ par an et 13 équivalents temps plein, principalement des cadres)¹⁰.

2.2.1 L'assistant à maîtrise d'ouvrage était incité à proposer la solution du contrat de partenariat

Le marché consistait à aider la commune à déterminer la meilleure formule pour réaliser l'ouvrage mais limitait le champ d'analyse aux seules formules du contrat de partenariat et de la délégation de service public et écartait donc d'emblée la maîtrise d'ouvrage publique ou le bail emphytéotique administratif.

La commune s'est ainsi privée des bénéfices d'une analyse comparée de toutes les formules envisageables.

L'appel à concurrence prévoyait également une tranche conditionnelle d'assistance à la passation du contrat de réalisation du stade, dont la commune avait indiqué – pratique très inhabituelle dans ses appels d'offres - que son prix estimé varierait selon le schéma de réalisation proposé par l'assistant à maîtrise d'ouvrage et retenu par la commune¹¹.

Le marché finalement attribué se composait :

- d'une tranche ferme (284 440 € HT) pour le recensement des besoins d'assistance à l'élaboration du programme (153 720 € HT), l'assistance à la réalisation de l'évaluation préalable (97 970 € HT) et l'assistance à la négociation avec le club de l'OGC Nice (32 750 € HT) ;
- d'une tranche conditionnelle A (292 840 € HT) déclenchée en cas de réalisation du projet dans le cadre d'une délégation de service public ou d'une tranche conditionnelle B (379 530 € HT) déclenchée en cas de réalisation du projet sous forme de PPP¹².

La commune a ainsi adressé un signal clair aux candidats sur ses intentions : le titulaire du marché d'assistance au choix de la procédure avait un intérêt évident à proposer le recours au PPP puisque l'affermissement de la tranche conditionnelle lui assurait alors un revenu supérieur à celui qu'il aurait obtenu en cas de recours à la délégation de service public (+ 86 690 € HT, soit + 30 % sur la seule tranche conditionnelle et + 15 % sur le montant total des deux tranches), ce qui est de nature à susciter le doute sur l'objectivité de la mission de conseil qui lui a été confiée.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la commune a estimé que l'écart de prix, qui s'explique selon elle par la différence de charge de travail entre les deux procédures, n'était pourtant pas de nature à inciter l'AMO à proposer un montage plutôt que l'autre.

¹⁰ Cf. le mémoire sur les coûts du dossier d'offre finale.

¹¹ 0,5 M€ TTC pour la tranche ferme, 0,9 M€ TTC pour une tranche conditionnelle en cas de PPP et 0,8 M€ TTC en cas de délégation de service public.

¹² Cette dernière était elle-même décomposée en 4 phases 1B à 4B concernant :

- l'élaboration de la consultation (83 000 € HT) ;
- l'analyse des candidatures et des offres initiales (170 310 € HT) ;
- le dialogue, la négociation et la désignation du candidat (85 420 € HT) ;
- l'exécution du contrat (40 800 € HT pour 34 jours de consultants sur 36 mois).

De fait, les conclusions de l'étude rendue par le groupement d'AMO étaient sans ambiguïté : « La comparaison des deux solutions contractuelles de partenariat global que sont la concession et le contrat de partenariat montre que le second apparaît mieux adapté que la concession ». Or, cette analyse a été prépondérante dans le choix de la commune, le maire ayant déclaré au conseil municipal du 17 décembre 2010 : « Pour qu'il y ait un stade, il fallait, conformément aux préconisations de notre assistant à maîtrise d'ouvrage, en passer par cette procédure qui présente pour avantage, alors que le coût du projet ne peut être assumé par la collectivité seule, d'avoir un seul interlocuteur pour la conception, la réalisation et l'exploitation, la garantie par l'exploitation d'activités sur le site du fait de sa multifonctionnalité ».

2.2.2 Les marchés complémentaires

Deux autres marchés ont ensuite été attribués au groupement d'AMO.

Un premier contrat d'études dites similaires a été attribué le 20 mai 2011 pour un montant de 145 600 € HT en tranche ferme. Il comportait également une tranche conditionnelle sans montant, finalement non activée.

Cette mission s'est donc ajoutée au montant de 40 800 € consacré par le marché d'AMO initial à la phase d'exécution du contrat de partenariat et a ainsi plus que triplé le volume des prestations d'AMO pour le seul suivi de l'exécution du contrat, ce qui traduit au minimum une mauvaise définition des besoins sur ce point.

Un contrat d'études dites complémentaires¹³ en vue de l'acceptation des ouvrages a ensuite été attribué à l'AMO le 13 mars 2013 (sans publicité ni mise en concurrence en vertu de l'article 35-II-5° du code des marchés publics), pour une durée de 45 mois, un montant ferme de 67 191 € HT et une tranche conditionnelle sur bons de commande à hauteur maximale de 260 000 € HT.

Sur cette dernière, 93 100 € ont été mobilisés en 2013 pour diverses études liées notamment au programme immobilier d'accompagnement et au contrôle de la chambre.

Cette tranche court jusqu'à fin 2016, de telle sorte que les marchés créent une rente de situation pour l'AMO pendant une durée de plus de sept ans (marché initial en avril 2009, fin du marché complémentaire en décembre 2016) pour un montant global de plus de 1,13 M€ (663 970 € HT¹⁴ pour le marché initial et 472 791 € HT pour les deux marchés complémentaires), même si la ville a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre qu'aucune dépense n'avait été mandatée en 2014 dans le cadre de la tranche conditionnelle du contrat d'études complémentaires. Il est néanmoins résulté de la conclusion des deux marchés d'études dites similaires et complémentaires un quasi doublement du marché initial.

Le marché du 13 mars 2013, qui n'entre pas dans le cadre de l'article 35 du code des marchés publics dès lors qu'il n'a pas été conclu pour des prestations nécessaires à l'exécution du service prévu dans le marché initial, mais en vue de nouvelles prestations, sans rapport direct avec le marché d'AMO initial, paraît critiquable. La commune soutient certes que les prestations correspondantes ne pouvaient sans inconvénient être réalisées par un autre conseil, mais sans le démontrer. Il en va notamment ainsi de la fixation des conditions de retour du boulevard des Jardiniers dans le domaine public, qui a trait à des questions de domanialité non spécifiquement liées au contrat. De même, l'avenant relatif à la prise en charge de la baisse des tarifs de rachat de l'électricité photovoltaïque constitue, comme la commune et NES l'ont souligné dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre (cf. *infra*, le point 4.3), une opération indépendante, déconnectée du contrat de partenariat, et il devait logiquement en être ainsi également du marché d'AMO correspondant.

¹³ Il s'agit ici d'un marché d'études complémentaires (art. 35-II-5° du code des marchés publics) puisque, compte tenu du délai de trois ans passé depuis la signature du contrat d'AMO, il n'était plus possible de recourir au marché de prestations similaires.

¹⁴ Soit 284 440 € pour la tranche ferme et 379 530 € pour la tranche conditionnelle.

De manière plus générale, la conclusion de ces marchés révèle que la collectivité est dépendante de son assistant extérieur et n'a d'autre choix que de recourir à ses services pour chaque question touchant au contrat. Ceci peut conduire à ce qu'au-delà d'être engagée pour de nombreuses années avec le groupement de PPP, elle le soit aussi avec son conseil.

Recommandation n° 1 : mettre en place une équipe dédiée au suivi du contrat permettant à la ville d'assurer le contrôle de son exécution.

2.2.3 Une évaluation préalable insuffisamment précise sur des aspects essentiels du contrat

La mission d'appui aux partenariats publics privés (MAPPP)¹⁵ a rendu le 14 octobre 2009 un avis facultatif favorable au principe du recours au PPP, suite à la saisine de commune. En dépit de cet avis favorable, l'évaluation préalable destinée à faire apparaître les motifs justifiant le recours à ce type de contrat dérogatoire présente des insuffisances.

Une bonne gestion de l'investissement suppose que la personne publique compare le plus grand nombre de solutions¹⁶. Eu égard au caractère dérogatoire du contrat de partenariat par rapport à d'autres modes de réalisation, la maîtrise d'ouvrage publique, modalité de droit commun, devrait constituer la première des solutions examinées.

Or, l'évaluation préalable a comparé uniquement deux schémas faisant appel à une maîtrise d'ouvrage privée : la délégation de service public et le contrat de partenariat (PPP). La MAPPP considère d'ailleurs ceci comme « une originalité » et remarque « que l'évaluation comparative [est] privée d'une référence relative aux coûts (y compris la valorisation des risques) d'une réalisation en maîtrise d'ouvrage publique. En particulier l'impact différentiel du financement par l'opérateur privé sur le coût global ne pourra être évalué ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a souligné que le simple fait d'avoir mentionné la maîtrise d'ouvrage publique et la conception-réalisation dans l'évaluation préalable (mais à la rubrique des « scénarios écartés ») valait analyse comparative avec les autres modes de réalisation.

La chambre ne peut souscrire à cette interprétation minimaliste, qui a empêché la comparaison exhaustive des économies supposées du contrat de partenariat (optimisation de l'allocation des risques, optimisation des délais) et des coûts qui en découlent (frais de soumission, financement plus coûteux, remboursement par la commune des impôts perçus par d'autres personnes publiques).

L'évaluation est ensuite quasiment muette sur la problématique de l'affectation du stade au service public. Se fondant sur une interprétation discutable de la jurisprudence, elle parvient à la conclusion que le stade est un équipement nécessaire au service public alors que tel n'est pas le cas, se livrant ainsi à ce que l'assistant au maître d'ouvrage lui-même qualifiera plus tard de « contorsions » (cf. *infra*, le point 2.3.1).

Elle s'avère également sommaire dans la démonstration de la complexité du projet en se bornant à des justifications très générales calquées sur les présupposés théoriques de la MAPPP (réglementation, schémas juridique et financier, développement durable, etc.) pour affirmer péremptoirement que « par eux-mêmes » ces éléments rendent le projet complexe.

¹⁵ La MAPPP est un service relevant du ministère des finances qui a pour mission de fournir une assistance aux personnes publiques désirant recourir au contrat de partenariat. Elle rend obligatoirement un avis sur les projets de contrats de partenariat de l'Etat et peut en rendre, comme en l'espèce, à la demande des collectivités territoriales qui le souhaitent.

¹⁶ Cf. notamment l'article L. 1414-2 du CGCT qui impose d'ailleurs que l'évaluation comporte « une analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global hors taxes, de partage des risques et de performance, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable ».

L'évaluation est également insuffisante sur le chiffrage du projet. Elle se base en effet sur des références dont la pertinence est peu évidente¹⁷ et, sans fournir d'explication satisfaisante, elle avalise une augmentation de coût de 65 % entre les stades d'environ 90 M€ à 100 M€ envisagés par la commune entre 2006 et 2008 et le chiffrage de 165 M€, dont 8 M€ pour le musée du sport, qu'elle retient pour le nouveau projet. Sur le plan prospectif, elle commet encore une erreur de 20 % puisque ce montant sera *in fine* de 204 M€ (cf. *infra*, le point 5.1).

Elle souffre des mêmes approximations en ce qui concerne la redevance pouvant être perçue de l'OGC Nice, estimée à 3 M€ ou 4 M€ selon la même base de chiffre d'affaires sans que cet écart soit explicité.

C'est sur le fondement de cette évaluation préalable que le conseil municipal a retenu le 23 octobre 2009 la formule du PPP.

2.3 Le recours au partenariat public privé est contestable sur le fond

Il n'est possible de recourir au contrat de partenariat, « par lequel une collectivité territoriale [...] confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public [...]»¹⁸, que dans les cas limitativement énumérés par la loi.

En ouvrant cette dérogation, le législateur souhaitait permettre la construction d'équipements absolument nécessaires au service public en favorisant une optimisation des délais et des financements. *A contrario*, un ouvrage qui n'est pas nécessaire au fonctionnement d'un service public ne peut être édifié par la voie d'un contrat de partenariat.

En outre l'ouvrage doit être complexe, ou sa réalisation urgente, ou le recours à ce montage doit présenter un bilan avantages-inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique¹⁹.

Or, l'Allianz Riviera ne répond pas à ces exigences puisqu'il ne peut être regardé comme nécessaire à un service public communal et que la complexité alléguée²⁰ pour justifier le recours au contrat de partenariat n'est finalement pas avérée.

2.3.1 Le stade n'est pas un équipement « nécessaire au service public » communal

Le contrat de partenariat confie à la société NES, outre la construction et l'exploitation du stade, l'édification d'un programme immobilier d'accompagnement et du musée national du sport.

Selon le contrat, l'enceinte sportive elle-même doit servir à trois types d'activités :

- de manière prioritaire, l'hébergement de l'équipe première de l'OGC Nice pour quelques entraînements et les matchs (une vingtaine de jours par an) ; il n'est pas prévu d'utilisation de l'enceinte par des amateurs ;

¹⁷ Sont ainsi pris comme références des stades français et européens récents et comparables au projet niçois, mais aussi des ouvrages difficilement comparables à ce dernier : des arénas couvertes totalement multifonctionnelles telles que le Staples Center de Los Angeles ou le palais omnisports de Paris-Bercy, d'autres stades dont la construction remontent à plus de dix ans, d'autres enfin, qui, par leur importance internationale et les coûts d'investissement de prestige associés, ne peuvent être raisonnablement comparés au futur Allianz Riviera : Emirates Stadium d'Arsenal, nouveau stade de Wembley, etc.

¹⁸ Article L. 1414-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹ Article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales

²⁰ La commune ne s'est pas fondée sur l'urgence ou le bilan coût avantage favorable pour recourir au contrat de partenariat.

- des manifestations de « service public » de la ville prévues au contrat :
 - o concerts et événements (trois manifestations annuelles « gratuites », ces manifestations n'étant prioritaires que si NES n'a pas programmé des activités propres à la même date) qui ne doivent cependant pas concurrencer les activités développées par NES²¹ ;
 - o compétitions sportives internationales.
- des activités menées par NES sous sa propre responsabilité : concerts, activités de divertissement diverses, congrès et séminaires dans les loges louées pour l'occasion, matchs de rugby, matchs de football dits « corporate », etc.

La part du service public dans les activités ainsi réalisées grâce à l'équipement apparaît marginale. En effet, affirmer qu'un équipement est affecté à un service public suppose une analyse précise et concrète des conditions dans lesquelles il est géré. Aussi, si la commune invoque dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le rapport remis le 5 novembre 2008 par M. Eric Besson, « *Accroître la compétitivité des clubs de football professionnel français* », et le rapport remis le 24 novembre 2008 par la commission Euro 2016 présidée par M. Philippe Séguin sur les « *Grands stades de l'Euro 2016* », qui indiquent qu'il est possible de recourir aux investissements privés et pour le second, au contrat de partenariat pour la modernisation des grands stades, ces documents, par définition sans valeur juridique, ne peuvent être regardés comme approuvant par principe et par anticipation tout recours au contrat de partenariat pour un stade, et ont entendu indiquer que de tels montages n'étaient possibles que dans le respect de la réglementation.

Or, l'existence d'un service public se déduit²², soit de sa qualification par le législateur, ce qui n'est pas le cas s'agissant des stades, soit, à défaut, de l'existence d'une mission d'intérêt général exercée par l'administration ou sous son contrôle. Dans le cas, vérifié en l'espèce, où elle est exercée par une personne privée, une activité ne constitue un service public que lorsqu'il ressort des conditions de sa création et de son organisation que l'administration a entendu la confier à cette personne privée et la contrôler.

L'activité de gestion d'un équipement sportif n'est pas en elle-même un service public²³ et l'affectation du stade à la pratique du football professionnel ne caractérise pas un tel service, en dépit de leur fonction de divertissement²⁴, seul le développement de la pratique sportive pouvant être qualifié de mission de service public²⁵, ce qui n'est pas le cas ici puisque les amateurs en sont exclus.

L'organisation de compétitions sportives ne constitue un service public que lorsqu'elle est confiée aux fédérations sportives²⁶. S'agissant du football, cette mission incombe à la Ligue de football professionnel (LFP), qui n'a participé ni à la définition du stade, ni à son financement. L'apport du nouveau stade au service public confié à la LFP apparaît donc comme une externalité du projet mené par la ville et ne permet pas de regarder l'équipement comme nécessaire à un service public communal comme l'exigent les dispositions des articles L. 1414-1 et L. 1414-2 du CGCT²⁷.

L'organisation de spectacles, de congrès ou de séminaires²⁸ peut être un service public²⁹ mais ce n'est pas le cas en l'espèce puisque la collectivité n'a pas de responsabilité dans leur organisation et que ceux-ci sont placés sous la responsabilité financière, morale et artistique de la société NES³⁰.

²¹ Annexe III-.2.2.c du contrat et avenant n° 2.

²² CE, 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés*, n° 256441.

²³ Voir, s'agissant d'un stade : CE, 11 juillet 2011, *Mme Gilles*, n° 339409.

²⁴ CE, 3 décembre 2010, *ville de Paris, assoc. Paris Jean Bouin*, n° 338272 ; CE, 11 juillet 2011, *Mme Gilles* précité.

²⁵ A contrario, relevant l'existence CE, Section 13 juillet 1961, *ville de Toulouse c/ TFC*, p. 513.

²⁶ CE, Section 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sports*, n° 89828.

²⁷ Voir la décision *Mme Gilles* précitée, deuxième considérant : « à supposer même que la ville ait entendu imposer une utilisation principale par (...) les Fédérations françaises de football et de rugby (...) les conditions d'utilisation de cet équipement par des fédérations sportives, délégataires d'un service public national, sont étrangères aux missions de service public relevant de la compétence de la ville ».

²⁸ Voir pour la gestion d'un palais des congrès CE, 5 juillet 2010, *Syndicat national des agences de voyage*, n° 308564.

²⁹ CE, sect., 12 juin 1959, *Syndicat des exploitants de cinématographes de l'Oranie*, p. 363 ; 8 juin 1994, *Delrez*, n° 143272, T p. 839 ; 2 juin 1995, *ville de Nice*, n° 123647, T p. 685 et CE, section, 6 avril 2007, n° 284736, *commune d'Aix-en-Provence*.

La commune pourra certes organiser des événements populaires et concerts dans la limite de trois manifestations par an, mais elle s'est révélée dans l'incapacité de préciser leur nature, évoquant des opéras ou concerts sans pouvoir fournir d'exemples concrets à un horizon prévisible. Lors de son audition par la chambre, son représentant a même indiqué réfléchir à renégocier les termes du contrat pour substituer à l'utilisation du stade en jauge pleine, des parties de celui-ci (parvis, salles de réunions). A plus forte raison dans ce cas, « les événements de service public » ne pourraient être regardés comme nécessitant la construction d'un stade qu'ils n'occuperaient que partiellement quelques jours par an.

Enfin, si le stade peut éventuellement participer au développement économique de la commune, lequel constitue un service public, il n'est pas affecté à ce service public et ne lui est nullement nécessaire³¹.

En dehors du stade lui-même, le programme immobilier d'accompagnement, à but exclusivement commercial (cf. *infra*, le point 2.3.3), n'est nécessaire à aucun service public.

Seul l'espace consacré au Musée national du sport peut être considéré comme affecté à un service public (national cependant), mais il ne représente qu'une part tout à fait mineure du projet³² et ne saurait donc justifier l'ensemble de la construction.

Par courriers du maire du 22 juillet 2010, adressé au secrétaire d'Etat chargé de l'urbanisme, et du 23 décembre 2010, adressé au Premier ministre, la commune a d'ailleurs tenté de faire changer la loi³³ afin de faire disparaître la condition d'affectation au service public de l'article L. 1414-1 du CGCT, arguant que sans service public il ne pouvait y avoir de contrat de partenariat et que la qualification de service public, discutable dans le cas d'un grand stade, conduisait à une fragilité juridique, ce qui obligeait les collectivités « à des contorsions ».

Ce courrier proposait également d'imposer aux fédérations sportives une limitation des dates de calendrier (quatre ou cinq par an) afin de rentabiliser la multifonctionnalité des stades³⁴ jugeant que cette prérogative de fixation des dates (matchs de coupe, matchs en retard) fait peser un risque sur l'organisation des événements commerciaux du partenaire.

Ainsi, le contrat de partenariat n'a pas pour objet la construction d'un équipement nécessaire au service public communal, cet objet étant au contraire quasiment absent. De ce fait la collectivité ne pouvait donc recourir à cette procédure dérogatoire.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a soutenu qu'il s'agissait d'un projet d'intérêt général au sens de l'article 28 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, qui pose le principe que les grandes enceintes sportives peuvent constituer des équipements d'intérêt général.

³⁰ CE, 23 mai 2011, *commune de Six-Fours les Plages*, n° 342520.

³¹ Voir pour cette distinction : CE, 11 juin 2004, *commune de Mantes-la-Jolie*, n° 261260.

³² Coût de construction de 8 M€ et surface de 5 000 m² sur les 155 000 m² de constructions relevant du périmètre du contrat.

³³ L'assistant à maîtrise d'ouvrage avait d'ailleurs pleinement conscience de cette difficulté, puisqu'il soulignait lors d'un colloque tenu quelques semaines après l'attribution du contrat que la qualification de service public, qui « a une incidence sur les schémas de réalisation (pas de contrat de partenariat sans service public) » est « plus délicate » pour les stades que pour d'autres équipements, en l'absence de service public du sport professionnel et qu'il y a lieu de s'interroger, dès lors sur les services publics qui peuvent trouver abri dans un stade ». Il rappelait ensuite la jurisprudence citée ci-dessus pour souligner qu'« un stade utilisé exclusivement pour les compétitions sportives professionnelles n'est pas, dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, affecté à un service public ». Forum sport, loisir, tourisme et territoires, 22-24 novembre 2010, présentation « *Les montages public privé, une source de financement pour les équipements sportifs ?* » en accès libre à l'adresse <http://www.acteursdusport.fr/2609-slitt-2010.htm>

³⁴ « Les enceintes conçues en multifonctionnalité ne feront l'objet d'une utilisation multifonctionnelle que si les règlements des instances sportives évoluent sur la question des calendriers. A défaut la multifonctionnalité ne sera qu'un coût : celui d'une conception ambitieuse qui n'aura pu être réellement exploitée. Il conviendrait de prévoir que les enceintes sportives multifonctionnelles pourront faire l'objet d'une réservation chaque année de 3 à 5 dates qui s'imposeraient à la fédération et à la ligue dans l'élaboration de leur calendrier ».

La reconnaissance de l'intérêt général de tels équipements suppose toutefois une décision du ministre des sports. Or, il n'apparaît pas que la commune aurait mené une démarche en ce sens et, de fait, à ce jour, contrairement à ce qu'elle affirme, le stade ne peut être qualifié d'équipement d'intérêt général au sens de la loi précitée.

Par ailleurs, à supposer même que l'Allianz Riviera soit un équipement d'intérêt général, il n'en serait pas pour autant automatiquement affecté à un service public. En effet, les notions de service public et d'intérêt général ne se confondent nullement.

Enfin, si la ville de Nice soutient que la « jurisprudence [...] a qualifié la construction des grands stades comme faisant partie des missions de service public », elle se réfère sur ce point à un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux en date du 17 juin 2014, qui a jugé que le grand stade de Bordeaux pouvait faire l'objet d'un contrat de partenariat du fait de son affectation au service public. Toutefois, là encore, la chambre ne peut que souligner que, comme le fait valoir la commune à de nombreuses reprises dans sa réponse, chaque contrat de partenariat constitue un modèle unique et que cet arrêt ne permet pas de connaître les obligations concrètes mises à la charge du partenaire de la commune de Bordeaux en termes de service public. Il n'est donc pas possible d'en déduire que le recours au contrat de partenariat serait régulier pour la construction de tous les stades.

La commune s'appuie également sur l'avis de la MAPPP, qui se borne cependant à faire état de l'opinion de cette instance, mais ne lie pas l'appréciation de la chambre.

Enfin et en tout état de cause, la réponse de la ville de Nice aux observations provisoires de la chambre ne démontre toujours pas que le stade est « nécessaire au service public » communal ni d'ailleurs lequel est censé s'exercer dans le stade.

2.3.2 Une complexité non démontrée pour justifier un contrat de partenariat

Il peut être recouru à un contrat de partenariat « si, au regard de l'évaluation [préalable], il s'avère que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet [...] »³⁵. L'interprétation de ce critère est délicate au vu du caractère relativement récent des textes et du faible nombre de décisions rendues par le juge administratif, mais également du caractère peu comparable des contrats de partenariat entre eux.

Bien que la MAPPP ait jugé le projet complexe, les justifications avancées pour le démontrer n'apparaissent guère convaincantes. Sont invoqués à ce titre :

- Un mode d'utilisation dual « Euro 2016/hors Euro 2016 » qui impliquerait le respect de nombreuses réglementations dont le cahier des charges de l'Euro 2016 ;
- Le fonctionnement des différentes parties du stade et de son environnement pendant et hors des matchs et le calendrier de mise à disposition des compétitions ;
- La situation du stade en zone urbaine et la nécessité de gérer ses interfaces avec l'éco-quartier qui doit le jouxter, les surfaces commerciales et le musée du sport ;
- Le positionnement du projet dans l'éco-vallée de la plaine du Var ;
- La multifonctionnalité, qui impliquerait la maîtrise de solutions techniques complexes et de réglementations multiples ;
- La volonté de mener le chantier selon des standards écologiques élevés ;
- Le souhait de la commune de tirer de son stade des recettes diversifiées.

³⁵ Article L.1414-2 du CGCT. Cette notion a le même sens que celui de la directive n° 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services ou de l'article 36 du code des marchés publics permettant le recours au dialogue compétitif.

Ces éléments ne correspondent guère à la complexité définie par les textes.

En effet, la commune n'indique ni ne démontre se trouver dans l'impossibilité de définir les moyens pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage du projet, ce qui est primordial, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans sa décision de principe du 30 juillet 2014, *cité du surf de Biarritz*, en jugeant « que si l'évaluation préalable du projet "Biarritz-Océan" (...) faisait apparaître de nombreux éléments de complexité technique, il ne ressort pas des pièces du dossier que, compte tenu de l'ensemble des circonstances particulières exposées ci-dessus, la commune aurait été dans l'impossibilité de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ; qu'ainsi le projet ne remplissait pas la condition de complexité, (...) pour qu'il fût légalement possible de recourir au contrat de partenariat pour le réaliser ».

La MAPPP examine la complexité « en tenant compte des capacités de la personne publique concernée, (...) qui varient en fonction de la nature et de la taille de ladite personne publique ». Elle conclut qu'« un même projet pourra donc être considéré ou non comme complexe selon le niveau et les ressources techniques préexistantes de la personne publique qui le porte ». Cette approche est aussi celle de la circulaire du ministre de l'intérieur du 9 mai 2012 relative aux contrats de partenariats à l'attention des collectivités territoriales.

Cette démonstration était en l'espèce d'autant plus nécessaire que la ville de Nice, cinquième commune de France, compte plus de 5 000 agents, conduisait ici son troisième projet de stade en quatre ans, et a notamment conclu en 2006 un contrat dont le degré de technicité ne paraissait pas moindre. Elle disposait donc d'un savoir-faire certain en la matière.

La situation n'est pas comparable à celle relevée par l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 17 juin 2014 précité, de nouveau invoqué par la commune, qui, s'il reconnaît la complexité du projet de grand stade de Bordeaux, relève également que la ville de Bordeaux « n'avait pas auparavant entrepris la construction d'un ensemble comparable à celui du Nouveau Stade ».

L'intégration de la réglementation ne suffit évidemment pas à justifier le recours au contrat de partenariat, toute construction impliquant le respect de normes qui sont maîtrisables par une collectivité comme la ville de Nice, qui mène des projets d'envergure et peut s'entourer de conseils techniques et juridiques. De même, la gestion des interfaces d'un ouvrage avec son environnement est une contrainte habituelle des maîtres d'ouvrage publics.

De fait, la plupart des justifications apportées par l'évaluation préalable relèvent d'une argumentation circulaire : parce que la collectivité a d'emblée fait le choix d'un PPP et adjoint un programme immobilier d'accompagnement, le montage s'avère certes complexe, mais cette complexité est la résultante du choix du contrat de partenariat et non sa cause.

De plus, et paradoxalement, le poids donné à ces éléments de complexité (multifonctionnalité, exigences de l'UEFA quant au cahier des charges de l'Euro 2016, etc.) dans les critères de choix du candidat est faible. Certes, comme le fait valoir la commune, cette divergence mise en lumière par la chambre joue sur des phases différentes de la procédure (l'une où le critère de la complexité joue dans le choix du montage contractuel, l'autre où est choisi l'attributaire du contrat), mais il n'en demeure pas moins qu'en donnant peu de poids à la notation de ces critères, la procédure de passation remet en partie en cause la complexité supposée des questions sous-jacentes.

Enfin, l'insertion au contrat de la clause dite « Nice Stadium » (cf. *infra*, le point 4.1.2) qui prévoyait la substitution de la commune au partenaire en cas d'annulation contentieuse du contrat, montre que la collectivité s'estimait, si nécessaire, capable de réaliser l'ouvrage en maîtrise d'ouvrage publique et en recourant à l'emprunt : ainsi, ni les contraintes budgétaires, ni la complexité de l'ouvrage n'ont réellement motivé le recours au contrat de partenariat.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune souligne que le ministre des finances aurait, par un courrier du 18 juillet 2014 - qu'elle n'a toutefois pas transmis à la chambre - indiqué que cette clause « Nice Stadium » constituerait « une bonne pratique à généraliser ». La commune estime aussi que « Dans la chronologie du projet, c'est essentiellement le développement du projet en phase de dialogue et dans les premières semaines de l'exécution du contrat qui voit la définition des moyens permettant de répondre aux besoins de la Ville. Et c'est principalement dans le projet architectural et technique que se trouve cette réponse puisque ce projet constitue la réponse architecturale et fonctionnelle permettant d'optimiser le stade en termes de construction, de maintenance, d'exploitation, d'articulation avec le Musée National du Sport, d'optimisation de l'utilisation de l'emprise foncière par le développement d'un programme immobilier d'accompagnement imbriqué ». Elle en déduit que « Dans l'hypothèse d'un recours contentieux susceptible de gêner l'exécution du contrat, le projet architectural et technique était déjà établi » et « qu'elle n'aurait pas été en mesure de définir seule et à l'avance (même dans le cadre d'un concours) un projet répondant à ses besoins de manière aussi optimisée ».

La chambre relève que cette réponse corrobore en partie son analyse sur l'absence de complexité suffisante du projet pour justifier le recours au contrat de partenariat : la collectivité indique que la plus-value majeure de ce montage réside dans l'élaboration, sur une période assez courte, du projet architectural et technique, ce qui confirme qu'une opération en maîtrise d'ouvrage publique assortie d'études préalables et du recours à un maître d'œuvre et une assistance à maîtrise d'ouvrage était parfaitement envisageable, la suite des opérations, y compris leur financement, pouvant être menées directement par la commune.

Enfin, même si la ville, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, indique que « le critère financier n'a jamais été intégré aux analyses et aux délibérations relatives au recours au PPP », elle a cependant usé d'autres argumentations, notamment budgétaires, qui ne sauraient elles non plus être retenues au regard des exigences la loi.

Ainsi, devant la commission de consultation des services publics locaux du 22 octobre 2009, l'adjoint aux travaux a souligné : « Vous avez pu constater que dans le rapport a été aussi évoquée l'autre formule de maîtrise d'ouvrage publique (...). Je précise quand même qu'aujourd'hui il n'y a plus aucune collectivité qui se lance sur cette taille de projet sur des contrats de ce type. En effet (...) lancer en maîtrise d'ouvrage publique directe conduit, d'une part, à des délais qui sont rallongés de manière très importante par rapport aux hypothèses de départ et, d'autre part, à des « explosions » de coûts très importantes (...) ».

Lors de la réunion du conseil municipal du 23 octobre 2009, le maire a également indiqué : « la procédure de partenariat public/privé est la seule qui nous permette aujourd'hui de ne pas toucher à la fiscalité et d'arriver à un montage équilibré, c'est une procédure moderne ». Lors de celle du 17 décembre 2010, il a souligné que « le PPP était le seul moyen pour nous de financer un stade, car à ceux qui ont prétendu à l'époque qu'il fallait que ce soit un financement public, qu'il soit de 120, 130, 150 ou 200 millions d'euros, en aucune manière lorsque l'on voit le budget présenté (...) la municipalité de Nice ne pourrait se permettre de réaliser un tel équipement. Cela veut dire : ou un stade, ou pas de stade. Donc, pour qu'il y ait un stade, il fallait, conformément aux préconisations de notre assistant à maîtrise d'ouvrage, en passer par cette procédure (...) ».

2.3.3 Le projet inclut par ailleurs un important volet commercial

Le recours au contrat de partenariat était d'autant plus problématique que l'opération s'inscrit dans une opération d'aménagement urbain plus large puisqu'un programme immobilier d'accompagnement du stade (PIA), d'une surface totale de 29 000 m², dont 22 700 m² de surfaces commerciales situées sous le stade, est intégré au contrat. Au-delà même, l'opération est à replacer dans la perspective d'un projet qui inclut un éco-quartier neuf de huit hectares (hors périmètre du contrat), comprenant la construction d'environ 130 000 m² de surfaces commerciales, de logements et d'activités³⁶.

Un centre commercial constitue le centre de gravité économique du projet

Le partenaire privé peut être autorisé à valoriser une partie du domaine de la personne publique dans le cadre d'un contrat de partenariat et notamment consentir des baux à construction ou des baux emphytéotiques pour une durée excédant celle du contrat de partenariat. Le contrat détermine dans quelles conditions les revenus issus de la valorisation du domaine privé par le titulaire viennent diminuer le montant de la rémunération versée par la personne publique³⁷.

Se fondant sur ce texte, la commune avait prévu dans la consultation la possibilité d'implanter un programme immobilier d'accompagnement attenant au stade. Le PIA proposé par les candidats a fortement évolué entre l'offre initiale et l'offre finale.

Evolution de la consistance du PIA entre les offres initiales et finales

	Bouygues	Cari	Vinci
Offre initiale	Pas de PIA	15 000 m ² PIA nord et 5240 m ² PIA est	20 000 m ²
Sommes versées au contrat		0 € à 0,25 M€	8 M€
Loyers annuels		20 000 € à 60 000 €	1 €
Investissement total			65 M€
Recettes du PIA			5,5 M€ HT / an (rentabilité 8,5%)
Offre finale	20 000 m ²	15 561 m ² PIA nord et 3 530 m ² PIA est	29 000 m ²
Sommes versées au contrat	4 M€	1,2 M€	25 M€
Loyers annuels	20 000 € de 2 à 15 ans, 150 000 € de 16 à 30 ans, 250 000 € de 31 à 99 ans	0,3 M€ /an indexé +15 % des augmentations de loyers	1 €
Investissement total	37,4 M€	22 M€	71 M€
Recettes du PIA		2 M€ (locations)	80 M€ HT

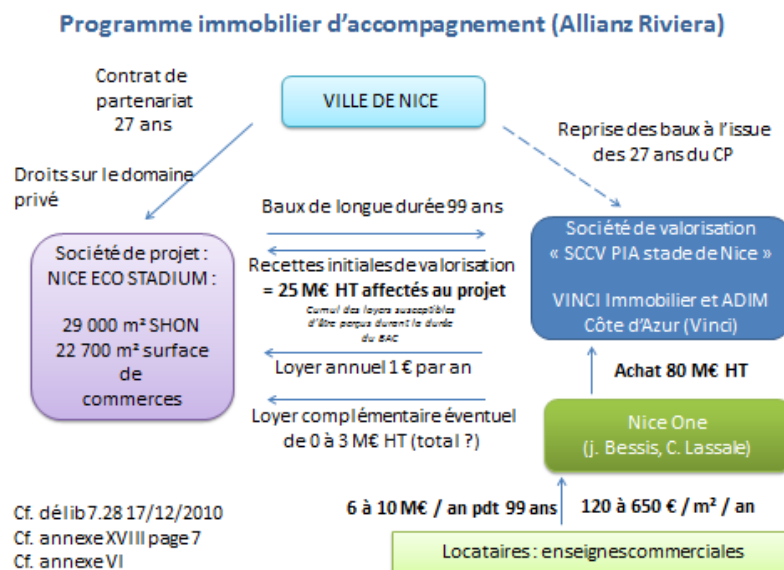
Le PIA de 29 000 m² du projet de Vinci sera finalement occupé par le centre commercial « Nice One », qui comprendra 39 cellules commerciales sur deux étages (une trentaine de boutiques, un supermarché alimentaire et huit moyennes surfaces d'équipement et loisirs), le niveau souterrain abritant un parking.

³⁶ Le site du cabinet d'architecture Wilmotte & Associés décrit ainsi l'objet du contrat de partenariat : « L'objectif étant de construire un fragment de ville, Wilmotte & Associés a conçu un stade compact, « en chaudron », permettant de renforcer la structure urbaine. Une trame d'espaces publics et de liaisons douces est mise en place en continuité avec le tissu urbain et les voiries existantes. (...) Wilmotte & Associés SA a souhaité que l'Allianz Riviera soit le phare de l'Eco Vallée, son accomplissement, et qu'il incarne l'identité du quartier. Il fédère ce dernier avec ses différentes fonctions intégrées : loisirs et culture pour le stade et le musée national du sport, commerces pour le PIA, logements et bureaux pour l'éco-quartier qui le jouxte ».

³⁷ Article L. 1414-16 du CGCT.

La société NES a été autorisée à consentir des baux pour une durée de 99 ans et la ville reprendra ces baux à la fin du contrat de partenariat.

L'articulation du PIA apparaît comme suit :



La société civile immobilière de construction vente (SCCV)³⁸ « PIA stade de Nice », créée en 2011 et détenue par Vinci Immobilier Commercial et ADIM Côte d'Azur (filiale de Vinci), est la société de valorisation du PIA. Elle avait la possibilité de céder les droits du bail à construction et des locaux, ce qu'elle a fait en vendant à la société « Nice One Promenade des Anglais » (ci-après dénommée « Nice One »), qui a pour gérants MM. Jean Bessis et Christian Lassalle, l'immeuble commercial moyennant un prix de 80 M€ HT.

M. Jean Bessis est par ailleurs actionnaire de l'OGC Nice (5 % du capital), administrateur du club depuis le 19 juin 2003 et ancien président du conseil de surveillance.

Les masses financières en jeu montrent qu'au regard du centre commercial, le stade n'est qu'un volet de l'opération et, sous l'angle économique, semble accessoire. Les 22 700 m² de surfaces commerciales prévues représentent l'équivalent d'un grand centre commercial, tel que le Centre Bourse à Marseille (25 000 m² de surface commerciale utile)³⁹. Ce centre sera ouvert tous les jours de la semaine, et constituera donc de fait le cœur économique de l'édifice, tant en fréquentation qu'en chiffre d'affaires.

Des articles parus dans la presse le 15 novembre 2013⁴⁰, dont une interview de M. Bessis, indiquaient que, selon l'emplacement dans la galerie, la location serait facturée entre 240 € et 650 €/m²/an, que 50 % de la surface commerciale était déjà sous contrat et qu'il disposait de courriers d'intention pour 110 % de la surface totale. Sur une hypothèse basse de 300 €/m², ce sont donc plus de 7 M€ de loyers qui seraient dégagés chaque année.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la société SCCV PIA a indiqué que le loyer total serait plutôt de l'ordre de 6 M€ par an si les valeurs de la grille des objectifs étaient atteintes et que le taux de commercialisation atteignait 100 %.

³⁸ Une SCCV a pour objet la construction d'un ou plusieurs immeubles en vue de leur vente. C'est donc une société éphémère qui a vocation à disparaître une fois le programme réalisé. On ne peut l'utiliser pour gérer un patrimoine immobilier (activité réservée aux sociétés civiles immobilières). Sont donc exclues les opérations d'achat de biens immobiliers, de revente sans construction ou simplement après réaménagement ou amélioration de ces derniers.

³⁹ En France, un hypermarché dispose d'une surface de vente égale ou supérieure à 2 500 m². Selon l'INSEE, la taille moyenne d'un hypermarché est de 5 700 m².

⁴⁰ *Nice-Matin* du 15 novembre 2013 « La galerie Nice One attire les grandes enseignes » précité.

La cession des droits à construire à des opérateurs économiques engendre, sur la base de leurs prévisions moyennes de recettes locatives⁴¹, une recette de l'ordre de 6 M€ à 10 M€ par an pendant 99 ans, soit un flux financier entre 600 M€ et un milliard d'euros⁴². Il s'agit certes d'une estimation, de laquelle doivent être retranchées les charges d'exploitation correspondantes et qui est soumise à un aléa économique, mais elle montre que le PIA représente en réalité le cœur de l'opération.

La ville de Nice reconnaît, dans sa réponse aux observations provisoires que « le schéma aboutit en effet à l'aménagement d'un centre commercial », mais se fonde sur l'estimation par le service des domaines de la valeur du terrain d'assiette du stade pour affirmer que « le prétendu flux financier d'un milliard d'euros a fait l'objet d'une estimation de valeur de 3,5 M€ par France Domaine », confondant ainsi la valeur du terrain et les flux financiers provenant de l'exploitation du PIA pendant la durée du bail.

Nice One est donc l'un des principaux bénéficiaires finaux du contrat de partenariat, sans que, compte tenu de la procédure retenue, la commune ait eu à approuver ou ait même été informée de l'attribution à cette société du rôle d'investisseur.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville de Nice a souligné que la valorisation ainsi réalisée de son domaine était légale, « qu'aucune procédure de publicité et de mise en concurrence ne s'impos[ait] dans l'hypothèse d'une cession immobilière ou de la conclusion d'un bail de longue durée » et que « le développement du programme immobilier dans le cadre du contrat de partenariat [avait] permis une mise en concurrence entre les opérateurs sur ce volet » du projet.

La chambre note surtout que les flux financiers générés par le centre commercial font encourir une autre critique au PIA concernant son poids économique dans l'opération. En effet, les travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de l'article L. 1414-16 du CGCT montrent que le législateur et le Gouvernement entendaient simplement sécuriser une pratique ouvrant au partenaire une possibilité accessoire de valorisation des parcelles domaniales sur lesquelles est implanté l'équipement, en cohérence avec le contrat de partenariat⁴³.

Dans sa réponse à la chambre, la commune de Nice a fait valoir que l'article L. 1414-16 du CGCT ne prévoyait pas explicitement que le PIA devrait rester accessoire. Cependant, si la lettre du texte ne comporte effectivement pas cette condition, il ne saurait en être autrement dès lors que le contrat de partenariat ne peut être conclu que pour un objet précis – l'acquisition et l'exploitation de biens nécessaires au service public – qui conditionne le recours à ce schéma contractuel. Admettre que le service public pourrait ne pas être essentiel dans le contrat et que le PIA pourrait en conséquence dépasser le seuil de l'accessoire pour constituer un objet essentiel du contrat reviendrait à permettre de contourner systématiquement les conditions législatives du recours au contrat de partenariat.

⁴¹ Voir *Nice-Matin* du 15 novembre 2013 « La galerie Nice One attire les grandes enseignes ».

⁴² L'opération apparaît ainsi, sous cet angle financier, essentiellement à vocation commerciale, ce qui confirme que le service public est sous cet angle, un volet très mineur de l'opération, impliquant l'impossibilité de recourir au contrat de partenariat.

⁴³ Voir les travaux préparatoires à la loi n° 2008-735 du 17 juillet 2008, et notamment le rapport n° 239 présenté par M. Béteille devant la commission des lois du Sénat : « Les représentants de la MAPPP ont indiqué qu'il s'agissait d'une simple consécration d'une pratique largement répandue et conforme à l'esprit de l'ordonnance, et qu'en outre, s'agissant du domaine privé de la personne publique, l'article L. 2221-1 du code général de la propriété des personnes publiques, créé en 2006, énonçait désormais le principe de liberté de gestion du domaine privé des personnes publiques, ce qui implique en tout état de cause la possibilité pour le partenaire privé de consentir dans le domaine privé des baux de droit privé dès lors que la personne publique y consent (...). La personne publique peut décider que cette zone comprend une partie de son domaine privé afin de permettre aux personnes privées d'y développer une activité complémentaire. (...) De même, dans un contrat de partenariat qui a comme objet la construction d'un grand ensemble sportif, des espaces pourront être réservés à des entreprises pour y réaliser des stands d'exposition de leurs produits ». Voir également les déclarations du rapporteur devant le Sénat, M. Goasguen (séance du 1^{er} avril 2008) : « Le texte prévoit de prendre en compte les ressources complémentaires issues de l'exploitation du domaine pour répondre à d'autres besoins que ceux de la personne publique. Cette mesure vise à conférer une base légale à une pratique largement répandue et qui est l'un des principaux atouts de la formule du contrat de partenariat car elle permet au partenaire privé de rechercher des solutions d'optimisation de l'espace alloué par la personne publique ». Pour la position du Gouvernement, lire les propos du secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services lors des débats à l'Assemblée nationale, le 26 juin 2008 : « (...) En conséquence, le prix du contrat sera diminué d'autant, Monsieur Muzeau, au bénéfice de cette dernière [la personne publique]. Bien entendu, notre intention n'est pas de permettre n'importe quel type de valorisation. Les valorisations autorisées par la personne publique seront, n'en doutez pas, en cohérence avec le contrat de partenariat » (c'est la chambre qui souligne).

L'apport des 25 M€ du PIA au projet ne participe que partiellement au financement du stade

Les « recettes initiales de valorisation du PIA » sont les recettes versées par la SCCV PIA à la société NES et qui doivent être affectées au financement de l'enceinte, ce qui en théorie réduit d'autant la participation de la commune au coût d'investissement du stade.

Vinci, qui proposait 8 M€ de recettes dans son offre initiale, a porté ce montant à 25 M€ dans son offre finale, lui donnant ainsi un avantage important sur ses concurrents.

L'architecture du stade s'avère conçue pour permettre l'installation du PIA : l'enceinte sportive est rehaussée sur un parvis à 6,30 m du terrain naturel et une partie de ce parvis sert de plafond au PIA.

Une part importante des commerces, de leurs annexes et des places de parking est donc située sous le parvis du stade. Leur gros œuvre (plafonds, planchers, piliers de soutien) est ainsi d'ores et déjà réalisé et compris dans les coûts de construction couverts par la subvention publique d'investissement ou par les redevances, sans que l'offre de Vinci ne le mette en évidence. En rapportant la surface totale de la construction⁴⁴ à son coût (204 M€), il est possible d'évaluer le coût du PIA ainsi supporté par la commune à 27 M€.

La ville de Nice et la société NES contestent tout à la fois le fait que la commune ait contribué au financement du coût d'investissement du PIA et le mode de calcul de la chambre. La commune souligne en effet que, dès lors que l'existence d'un parvis était rendue obligatoire par le cahier des charges des grands établissements à exploitation multiple (GEEM), la société NES n'aurait fait qu'exploiter au mieux cette contrainte en y logeant le PIA.

Par ailleurs, la ville et son partenaire soutiennent que le plancher commun au stade et au PIA était en tout état de cause nécessaire au stade et que les 12 200 m² de surface correspondante, dont ils évaluent le coût à environ 11,6 M€, ne représenteraient donc pas une contribution au coût d'investissement du PIA puisque le stade devait en tout état de cause être doté d'un plancher. Ainsi que le représentant de la société NES l'a indiqué lors de son audition, il s'agirait donc d'un « espace mutualisé ».

Il n'en demeure pas moins que la structure qui soutient le stade est constituée du volume surélevé où vient se loger le PIA et qu'une partie des coûts d'investissement de cette structure n'est justifiée que par la nécessité de surélever le stade pour aménager le PIA, de telle sorte que la ville, via les redevances, rembourse à la société NES une partie du coût d'investissement de cette structure. Ainsi, contrairement à ce qu'indiquent la commune et l'entreprise, la somme de 25 M€ allouée à la ville en guise de valorisation du PIA ne constitue pas un gain net pour la commune. Par ailleurs, la chambre note qu'il ne ressort pas des prescriptions réglementaires du cahier des charges des GEEM telles que citées par la ville que celles-ci imposeraient un parvis haut.

Dans sa réponse à la chambre, la société NES a indiqué qu'elle ne retirait aucune recette du PIA, les recettes initiales de valorisation du programme immobilier d'accompagnement, fixées à 25 M€, étant intégralement consacrées au financement du stade. Elle a également fait valoir que le PIA ne dégagerait aucune recette locative pour le stade.

NES fait également valoir qu'elle a porté, avec la SCCV PIA Stade de Nice, le risque de valorisation de ce programme dont la commercialisation était incertaine : les bénéfices tirés par le preneur au bail à construction ne pouvant être évalués jusqu'à la revente du PIA à Nice One, la société estime normal qu'en contrepartie de ce risque qu'elle qualifie de très important, le preneur soit autorisé à tirer une rémunération de l'opération de valorisation.

⁴⁴ Soit 214 000 m² de surface dans œuvre (SDO) à raison de 186 000 m² SDO pour le stade et 28 000 m² SDO pour le PIA.

La chambre fait observer que si ce risque était indéniable, il était limité par le fait qu'une partie du gros œuvre dans lequel est installé le PIA était payé par la commune de Nice. Du reste, ce risque est aujourd'hui inexistant puisque la SCCV PIA a réussi à assurer la commercialisation du PIA après de Nice One.

La participation respective de la commune et de la société NES au coût de construction de la structure du centre commercial est d'autant moins claire que les offres initiales et finales de NES sont contradictoires sur ce point : l'estimation du coût du PIA est passée de 65 M€ à 71 M€ entre les deux offres, dont 25 M€ de participation au coût du stade dans l'offre finale. Ainsi, les 9 000 m² de surface supplémentaire (+ 45 %) de l'offre finale n'augmenteraient les coûts d'investissement que de 10 %, le coût technique diminuant quant à lui de 25 %. Ceci implique, soit que le partenaire a déporté une partie des coûts du PIA sur le stade lui-même, soit que ce plan de financement n'était pas réaliste, ce qui remettrait en cause la qualité de l'offre de NES.

Evolution des coûts d'investissement du PIA entre l'offre initiale et l'offre finale de NES

	Offre initiale	Offre finale
<i>Surface</i>	<i>20 000 m²</i>	<i>29 000 m²</i>
Loyer capitalisé du bail à construction	8 M€	25 M€
Coût technique	40 M€	30 M€
Frais divers (honoraires, financement, taxes...)	17 M€	16 M€
Total investissement	65 M€	71 M€

Source : offres initiale et finale de NES

En réponse à la chambre, NES a fait valoir qu'une partie de l'augmentation de la valorisation provenait :

- de la diminution du coût de construction du PIA (coûts techniques) ;
- de l'optimisation des surfaces commerciales ;
- de la différence technique entre les deux projets de PIA : NES indique que son offre initiale devait reposer sur un investisseur extérieur à son groupe, susceptible de réaliser le PIA et d'accepter les risques qu'il comportait. Cette démarche a abouti à une proposition de valorisation de 8 M€ manquant, selon NES, « d'agressivité ». La société indique avoir accepté une prise de risque accrue pour remporter le projet, et s'est alors tournée vers le groupe Vinci pour la réalisation du PIA. Les synergies intragroupes auraient alors permis de formuler une offre de valorisation « plus intelligente sur le plan technique avec notamment la mutualisation de certains ouvrages ».

Il s'ensuit que, s'agissant des seuls coûts d'investissement, cette opération suscite une perte de recettes potentielles pour la commune. En effet, même en adoptant le chiffrage de l'offre finale, le coût du PIA est de l'ordre de 71 M€, alors que sa cession à Nice One a rapporté à NES un montant de 80 M€ via la SCCV PIA, soit un gain potentiel pouvant être évalué à 9 M€. Cette marge a été confirmée sur le principe par NES, qui la juge « très modérée pour ce genre d'opérations, surtout compte tenu des risques pris ».

Le stade, le PIA et l'éco-quartier apparaissent en outre comme une opération unique

Il existe par ailleurs une continuité matérielle et architecturale entre le PIA et l'éco-quartier adjacent. Les deux opérations ont d'ailleurs été élaborées ensemble et participent d'une même vision de l'aménagement de la ville, confiée au même architecte et résumée par le maire lors de la réunion du conseil municipal du 23 octobre 2009 : « Je ne veux pas faire un stade, je veux faire un éco-quartier (...) que nous ayons dans les enceintes 27 000 m² qui puissent accueillir de l'activité, créer des emplois, être un lien social, etc., ce sont les choix que nous faisons avec en même temps cet éco-quartier où (...) nous faisons une vraie opération d'aménagement du territoire (...). Je le dis, nous sommes sur un projet de stade que nous incluons dans un éco-quartier. Cela veut dire que l'on ne

verra même pas le stade, on ne saura même pas qu'il y a une enceinte sportive. Nous avons un projet architectural extrêmement ambitieux, à énergie positive, au cœur d'une zone où nous aurons de la mixité entre du logement, de l'activité commerciale, de l'activité d'affaires, de l'activité culturelle avec le musée national du sport ».

Le programme, dont l'enceinte sportive ne sera finalement qu'une composante minoritaire, comme cela se déduisait dès fin 2009 des propos publiquement tenus par le maire, pourrait donc constituer une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme⁴⁵, que la commune ne pouvait attribuer par contrat de partenariat, fût-ce partiellement.

Dans sa réponse à la chambre, la ville de Nice estime que l'opération de construction de l'Allianz Riviera ne constitue pas une opération d'aménagement, mais que le projet du stade s'inscrit dans un périmètre d'opération d'aménagement dont le calendrier est différent, sans que les deux opérations soient confondues. Elle souligne à ce titre que si elle a recouru au contrat de partenariat pour son projet de stade et intégré à ce projet une possibilité de valorisation via le PIA, elle s'est bornée à tenir compte du futur éco-quartier « en évitant de gager l'avenir qu'il constitue en faisant en sorte que le Stade ne lui « tourne pas le dos » ».

La ville soutient donc que le lien fait entre les deux opérations avait seulement pour but d'imposer aux candidats à l'attribution du contrat de partenariat de travailler à une bonne intégration architecturale. Elle estime toutefois que cela « ne permet nullement de considérer qu'il y aurait une opération d'aménagement unique entre un projet de Grand Stade qui répond aux besoins de l'ensemble de la Ville, et même bien au-delà, et une opération d'aménagement limitée aux utilisateurs futurs ».

La chambre observe pourtant que cette composante d'aménagement constitue un volet central de l'opération, et ce depuis le lancement du projet en 2009.

3. UNE PROCEDURE DE SELECTION IMPARFAITE QUI A ABOUTI AU CHOIX DE LA SOCIETE VINCI

3.1 Des évolutions de prix difficilement compréhensibles

Des quatre candidatures déposées au 7 décembre 2009, trois émanaient de majors du bâtiment [Bouygues (GFC), Vinci (NES) et le groupement Paul White - Red Grouse, identifiant Eiffage comme prestataire], la dernière de la société Cari-Fayat, attributaire du contrat de 2006. Seules trois offres initiales ont finalement été déposées le 12 avril 2010, le groupement Paul White - Red Grouse ayant abandonné la compétition.

Une phase de dialogue compétitif s'est déroulée entre les mois de mai et juillet 2010 et les offres finales des candidats ont été déposées le 10 septembre 2010.

Le coût des projets a fortement évolué pour des raisons peu explicites. Bouygues, qui était de loin le groupement le moins cher au stade de l'offre initiale (29 M€ de moins que Vinci), a fortement augmenté son prix définitif (+ 25 M€) et est devenu le plus cher des trois candidats, alors que ses concurrents ont significativement baissé leurs prix (- 9 M€ pour NES).

⁴⁵ Constituent par exemple des opérations d'aménagement une opération destinée à construire un pôle d'attraction à vocation commerciale (CE, 31 mars 1989, *Société d'ingénierie et de développement économique et Ville d'Arcueil*, n° 88113), la réalisation d'une opération foncière et de construction ayant pour objet de maintenir et d'étendre les activités d'une société sur le territoire communal (CE, 22 février 1991, *Sté d'ingénierie et de développement économique*, n° 97312) ou encore la réalisation d'environ 150 logements et d'équipements sportifs collectifs (CE, 26 juillet 2011, *Société Innov Immo*, n° 320457).

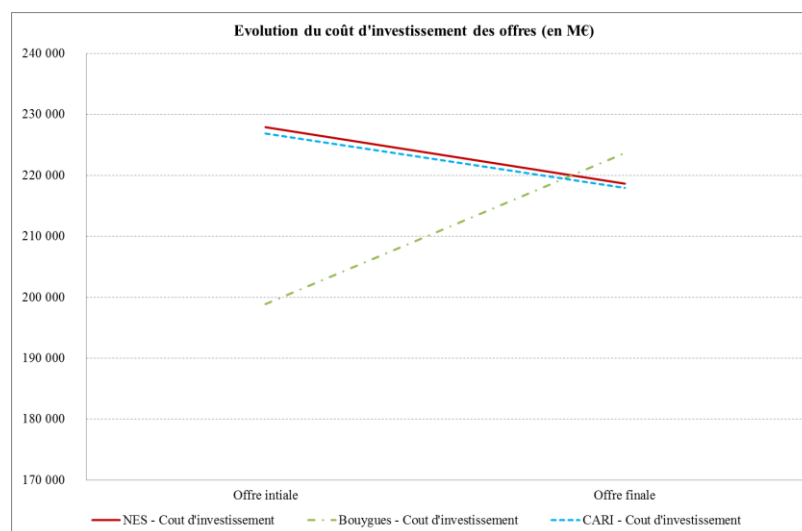
Evolution des coûts d'investissements des candidats

En M€	Vinci	Cari	Bouygues
Offre initiale	227,9	226,9	198,9
Offre finale	218,6	218,9	223,6
Evolution	-9,3	-8,0	+24,7

L'importante augmentation du prix de Bouygues (+ 12 %) est d'autant plus étonnante qu'elle touche les postes du cœur de métier de l'entreprise (structure, toiture, VRD, etc.).

Les services de la commune avaient indiqué en cours d'instruction que Bouygues s'était trompé dans son offre, explication surprenante pour une telle entreprise qui, au même moment, était en compétition pour l'attribution du contrat de partenariat du stade Vélodrome. Si une évolution des prix entre les offres initiale et finale n'est pas incongrue, la commune, qui a analysé les offres pour pouvoir attribuer le contrat, n'a fait état dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que « de pistes de réflexions » sur cette forte évolution (nouvelles dispositions du musée des sports, dimensionnement du parvis, etc.).

Sur un chantier de plus de 175 M€ de constructions, les offres des deux candidats éliminés, pour des stades à l'architecture très différente, sont particulièrement proches au final : ils ne divergent que de 0,4 M€ malgré des écarts importants sur tous les postes, dont certains sont *a priori* difficilement concevables (courants faibles/courants forts par exemple).



3.2 Le rapport d'analyse des offres est à l'avantage de Vinci

Le contrat a été attribué sur la base de 7 critères se décomposant en 27 sous-critères. Le rapport d'analyse des offres souffre d'une formulation peu claire et ne permet pas de comprendre la totalité des notes attribuées aux candidats.

3.2.1 L'utilisation de « sous » sous-critères non annoncés

Au-delà des critères et des sous-critères annoncés et présentés dans les documents de consultation, la commune a, bien qu'elle le conteste, usé de « sous-sous-critères » pour procéder à la notation des offres sans en informer les candidats, ce qui est irrégulier⁴⁶.

La commune a fait valoir dans sa réponse que les sous-sous-critères évoqués par la chambre dans ses observations provisoires n'étaient que des éléments d'appréciation guidant sa méthode de notation, qui n'avaient pas à être portés à la connaissance des candidats. La chambre maintient cependant que, pour certains critères au moins⁴⁷, la commune a bien usé de sous-sous-critères, c'est-à-dire une méthode définie à l'avance déterminant selon quels paramètres les offres seraient évaluées et assortissant chacun d'une notation et d'une pondération.

Ces sous-sous-critères n'ont pas été portés à la connaissance des candidats alors qu'ils structuraient l'examen fait par la ville et pouvaient aussi conduire à structurer les offres. Les documents fournis à la chambre par la commune en réponse au rapport d'observations provisoires confirment l'existence de sous-sous-critères pour analyser certains des critères.

Par exemple, le tableau de notation du critère « développement durable » nomme « critère » les sous-critères prévus dans l'appel public à concurrence et « sous-critère » les « paramètres » notés et pondérés selon lesquels la ville dit avoir examiné les offres, et qui sont donc indubitablement des sous-sous-critères.

Le sous-critère « caractère novateur de la démarche environnementale » du critère développement durable (représentant 3,2 % de la note finale) apparaît, dans le rapport d'analyse des offres, jugé sur la base de six « sous-sous-critères » non portés à la connaissance des candidats⁴⁸, dont chacun fait l'objet d'une évaluation distincte et dont la synthèse conduit à la notation du sous-critère, sans que les candidats aient été mis à même de prendre en compte à l'avance ces priorités de la commune.

De même, la notation du sous-critère « engagements sociaux complémentaires en phase chantier » du critère développement durable (représentant 1,6 % de la notation totale) est appréciée au travers de trois sous-sous-critères qui n'ont pas non plus été portés à la connaissance des candidats : nombre d'équivalents temps plein issus de l'insertion locale en phase chantier pour 50 %, nombre d'heures de formation dispensées pour 30 %, gestion sociale du personnel pour 20 %.

La commune a donc bien manqué à ses obligations de transparence sur ce point. Si elle soutient que les contrats de partenariat peuvent s'affranchir des règles de passation prévues par le code des marchés publics, ce qui est exact, les principes de transparence et d'égalité des candidats s'appliquent à ces contrats, qui sont du reste des marchés publics au regard du droit communautaire⁴⁹.

⁴⁶ Le pouvoir adjudicateur doit, dès l'engagement de la procédure d'attribution, informer les candidats des critères d'attribution du marché et des conditions de leur mise en œuvre (CE, Sect., 30 janvier 2009, *ANPE*, n° 290236, p. 3 ; CJCE, 24 janvier 2008, *Emm. G. Lianakis AE*, aff. C-532-6), ce qui inclut au moins leur pondération ou leur hiérarchisation. Ce principe s'applique également aux sous-critères lorsque, eu égard à leur nature et à l'importance de leur pondération, ils ont la même incidence que les critères sur la préparation des offres par les candidats ainsi que sur leur sélection (CE, 18 juin 2010, *commune de Saint-Pal-de-Mons*, n° 337377, au recueil) et donc aux sous-sous-critères s'ils suivent la même logique.

⁴⁷ Développement durable, qualité de l'offre contractuelle et financière, insertion dans le site et qualité architecturale, coût global de l'offre dans son sous-critère « niveau des engagements financiers pris par le partenaire ».

⁴⁸ Impact environnemental du gros œuvre sur le changement climatique (5 %), impact environnemental du gros œuvre en énergie primaire (5 %), impact environnemental du gros œuvre sur la consommation d'eau (5 %), démarche d'achats responsables (30 %), aménagements optionnels (30 %), pilotage des projets développement durable (25 %).

⁴⁹ Le principe d'égalité de traitement des soumissionnaires et celui de transparence imposent, même sans texte, que le pouvoir adjudicateur indique aux candidats les critères et règles de pondération qu'il a fixés au préalable (CJCE, 12 déc. 2002, aff. C-470/99, *Universale-Bau AG*, BJCP 2002, p. 196 ; v. également CJCE, 24 nov. 2005, aff. C-331/04, *ATI EAC e Viaggi di Maio SnC*, pt 32 : Rec. CJCE 2005, I, p. 10109).

3.2.2 D'une manière générale, la notation est difficilement compréhensible

Ainsi, s'agissant du sous-critère « organisation des flux permettant une différenciation par zone et par type de publics » (comptant pour 3 % de la note finale), les notes sont attribuées sur la base d'analyses littérales très sommaires (10 à 20 lignes) et descriptives. L'essentiel des commentaires du rapport d'analyse des offres se borne à constater que les offres répondent au programme fonctionnel ou aux exigences de confort, et les commentaires positifs ou négatifs qui permettent de juger les offres et de comprendre leur hiérarchisation sont quasiment absents. Par ailleurs, la comparaison ne porte pas sur les mêmes périmètres. Seuls les flux « intérieurs » au stade sont pris en compte pour Vinci, alors que pour Bouygues, des flux extérieurs sont intégrés (parking). En réponse au rapport d'observation provisoire de la chambre, la commune a fourni un tableau analysant les offres et soulignant leurs points positifs et négatifs, qui permet de constater que les offres souffrent toutes d'insuffisances, sans qu'aucune hiérarchie ne soit clairement réalisée entre elles. Cette notation demeure donc difficilement compréhensible.

De même, le sous-critère « modularité du stade » (comptant pour 5 % de la note totale) présente une importance particulière pour la commune qui souhaitait disposer d'un outil multifonctionnel, ce qui venait d'ailleurs justifier pour partie la complexité du projet. L'analyse des offres repose pourtant, là encore, sur un commentaire d'une dizaine de lignes extrêmement général et stéréotypé puisque composé quasiment des mêmes phrases pour les trois offres, alors que les notes attribuées sont de 8 sur 10 pour Vinci et Cari et 6 pour Bouygues. La note technique fournie par la commune en réponse aux observations provisoires de la chambre ne permet guère d'éclairer cette notation. Elle semble notamment indiquer que l'offre de Cari est sur ce point la moins satisfaisante (du fait de l'impossibilité d'évacuer la pelouse en concert), alors qu'elle est mieux notée de deux points que l'offre de Bouygues et obtient la même note que celle de Vinci.

Sur plusieurs points, la notation des offres est difficilement compréhensible en raison de l'absence de références chiffrées, de périmètres comparables, d'une utilisation des critères peu logique, ou encore de données apparemment aberrantes non corrigées.

Ainsi, la vraisemblance de certaines données présentées par Vinci (consommation énergétique quatre fois inférieure à ses concurrents, recettes d'exploitation du stade deux fois supérieures), n'est pas remise en cause et conduit à l'attribution des notes maximales.

En réponse à cette observation, la ville a indiqué que, dès lors que les engagements du partenaire étaient assortis de pénalité sanctionnant l'absence d'atteinte de la performance, il ne lui appartenait pas « d'apprécier la vraisemblance d'une donnée », ce qui n'est pas acceptable dans une compétition concurrentielle et introduit un aléa important.

A l'inverse, ses concurrents ont vu certaines de leurs hypothèses jugées peu crédibles, ce que la commune conteste. Il ressort pourtant de ses réponses à la chambre que, s'agissant par exemple de l'analyse des coûts de fonctionnement du stade du projet Cari, ce candidat « se distingue par un coût sous-estimé au vu du dimensionnement d'équipe qu'il a retenu » et que la ville « a tenu compte dans le critère du coût global du faible coût proposé par Cari en termes de fonctionnement ».

De même, s'agissant des coûts, les offres présentent des différences difficilement compréhensibles. Ainsi, pour un coût d'investissement très proche, les offres présentent des coûts par poste extrêmement différents.

Sur les coûts de construction, Vinci est ainsi globalement moins cher de 13 M€ (8 %) par rapport à Bouygues. Cet écart est réalisé sur le gros œuvre (- 19 M€ soit - 22 %), les aménagements intérieurs (- 6 M€ soit - 121 %) et la voirie et réseaux divers⁵⁰ (- 6 M€ soit -77 %), sans que le rapport n'apporte d'explication sur ces écarts. De telles économies sur les coûts sont pourtant *a priori* peu cohérentes et contre-intuitives avec le fait que Vinci soit classé premier sur l'ensemble des critères de qualité liés à la construction du stade.

Certains coûts de fonctionnement divergent également dans des proportions difficilement compréhensibles. Ainsi, le coût des « services d'utilisation » (nettoyage de l'enceinte, espaces extérieurs, espaces verts, gardiennage, sécurité incendie, énergie et fluides, entretien de la pelouse, etc.) varient de 0,5 M€ à 1 M€ selon les candidats, ce qui amène la commune à constater que « ce poste n'est pas directement comparable entre les candidats ».

Coûts de construction				Ecart NES/BOUYGUES		Ecart NES/CARI	
	NES	BOUYGUES	CARI	en M€	en %	en M€	en %
Travaux préalables	-	4 699	10 947	- 4 699		- 10 947	
Phasage	-	-	3 692	-		- 3 692	
Fondations spéciales	-	-	2 378	-		- 2 378	
Structure	46 866	79 967	46 071	- 33 101	- 71 %	795	2 %
Couverture	32 724	14 621	28 591	18 103	55 %	4 133	14 %
Façade	5 933	5 324	7 302	609	10 %	- 1 369	- 19 %
Sous total gros œuvre (regroupement CRC)	85 523	104 611	98 981	- 19 088	- 22 %	- 13 458	- 14 %
Loges et business seats	4 076	9 387	1 988	- 5 311	- 130 %	2 088	105 %
Equipements mobiliers	1 039	1 919	182	- 880	- 85 %	857	471 %
sous total aménagement intérieur (regroupement CRC)	5 115	11 306	2 170	- 6 191	- 121 %	2 945	136 %
Second œuvre	16 538	12 519	8 767	4 019	24 %	7 771	89 %
CFP/CFA	14 315	10 329	7 017	3 986	28 %	7 298	104 %
Génie climatique plomberie	10 606	8 059	4 858	2 547	24 %	5 748	118 %
Elévateurs	1 695	1 135	1 117	560	33 %	578	52 %
Sièges	1 579	1 663	1 555	- 84	-5 %	24	2 %
Sous total second œuvre (regroupement CRC)	44 733	33 705	23 314	11 028	25 %	21 419	92 %
Aire de jeu	1 083	1 238	1 195	- 155	-14 %	- 112	- 9 %
Parvis, voirie et enceinte	-	660	9 730	- 660		- 9 730	
VRD	8 036	13 548	10 816	- 5 512	-69 %	- 2 780	- 26 %
Sous total (regroupement CRC)	8 036	14 208	20 546	- 6 172	- 77 %	- 12 510	- 61 %
Surcout développement durable	5 246	3 890	5 733	1 356	26 %	- 487	- 8 %
Musée national du sport	5 318	8 876	10 526	- 3 558	- 67 %	- 5 208	- 49 %
Aléas et imprévus	7 826	-	3 412	7 826	100 %	4 414	129 %
Autres	-	1 442	7 296	1 442		- 7 296	100 %
Sous total divers	18 390	11 324	26 967	7 066	38 %	- 8 577	- 32 %
Total	162 880	176 392	173 173	- 13 512	- 8 %	- 10 293	- 6 %

⁵⁰ Alors même que dans le choix architectural le projet est notamment retenu car « il repose sur la création d'un parc habité, composés d'îlots ouverts structurés par de larges voies piétonnes ».

Il en est de même pour de nombreux autres coûts (périmètre du GER et de la maintenance annuelle, qui sont différents selon les candidats, coût d'un match de football supplémentaire, consommations d'électricité totalement différentes, etc.), ainsi que pour les prévisions et recettes d'exploitation, qui divergent très sensiblement selon les candidats (ainsi, Cari anticipe 500 séminaires de moins de 100 personnes par an et Bouygues 20, Vinci prévoit 37 séminaires de plus de 100 personnes et Bouygues 4).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville de Nice observe que « l'imputation des coûts dans un poste ou un autre est toujours discutable ». Elle ne juge apparemment pas cet état de fait problématique puisqu'elle souligne qu'« au final, l'engagement de réalisation du constructeur se faisant au prix global proposé et non sur une somme de prix, c'est bel et bien la comparaison des prix globaux sur lesquels se sont engagés les constructeurs qui fait sens ». Ainsi, bien qu'assortie d'une quarantaine de pages de développements sur la décomposition des coûts et des recettes proposés par les candidats, l'analyse du critère « coût global de l'offre » repose en fait sur une simple formule mathématique (cf. *infra*, le point 3.2.3).

Si la chambre peut s'accorder avec la commune sur le fait que le contrat de partenariat a bien pour objet de confier la réalisation et l'exploitation d'un ouvrage au coût global, il n'en demeure pas moins que cette approche suppose que la commune puisse s'assurer de la crédibilité de la décomposition de ce coût.

Or, les variations de présentation des offres, de définition du périmètre des prestations et d'évaluation des coûts rendent la comparaison des offres difficile, voire impossible, ce qui pose la question de la précision de leur contenu : s'agissant d'ouvrages similaires dans leurs caractéristiques d'ensemble et dans leur contexte d'utilisation, la commune a validé la possibilité de variations de prix ou de coût dans une échelle de 1 à 10 sans considérer que l'une ou l'autre des offres était anormalement coûteuse ou anormalement basse.

En définitive, une part importante de la notation s'avère problématique. Les deux principaux critères (coût global de l'offre et insertion architecturale) n'y échappent pas, ce qui justifie que la chambre s'y est intéressée car ils totalisent 41 % de la note finale et ont donné un avantage important à Vinci : ces deux critères expliquent en effet 10,3 des 17,4 points (sur 100) qui séparent la note de Vinci de celle de Bouygues et 12,3 points des 19 qui séparent la note de Vinci de celle de Cari.

3.2.3 La notation du critère « coût global de l'offre »

Premier sous-critère : valeur actuelle nette de l'annuité nette proposée par chaque candidat (20 % de la note finale)

Ce premier sous-critère compare les valeurs actuelles nettes des contributions publiques apportées au projet par la ville de Nice. Il s'agit des redevances annuelles que la ville doit payer à NES (autrement dit le « loyer »), dont sont retranchées les recettes annuelles qui lui sont reversées et ramenées, en fonction d'un taux d'actualisation (ici 4 %), à leur valeur à la date de passation du contrat. Cette technique est usuelle pour comparer économiquement les offres sur la durée d'un projet. Les valeurs actuelles nettes (VAN) sont de 14,6 M€ pour Vinci, 18,1 M€ pour Bouygues, 16,7 M€ pour Cari. Elles ont permis à Vinci d'obtenir une note supérieure de 41,8 % à celle de Cari pour une VAN plus compétitive de 12,8 % et supérieure de 94,6 % à la note de Bouygues pour une VAN plus compétitive de 19,6 %.

La collectivité avait en effet retenu une formule (connue des candidats) qui surpondérait les écarts entre les candidats. Ce choix, qui appartenait à la collectivité, créait naturellement une incitation à présenter la VAN la plus faible.

Or, le montant des recettes garanties par Vinci était particulièrement élevé au regard de l'évaluation préalable, des offres des concurrents et même de sa propre offre initiale, deux fois inférieure. Cette proposition aurait donc dû faire l'objet d'un examen attentif et critique, mais le directeur du projet du stade a indiqué que l'assistant à maîtrise d'ouvrage et lui-même s'étaient contentés du chiffre avancé par Vinci, qu'ils jugeaient le plus intéressant.

La ville soutient que ces recettes constituent un engagement du partenaire, garanti, d'une part, par le fait que si NES ne dégagait pas un niveau de recettes suffisant, cela aurait un impact direct sur la rentabilité de ses fonds propres et, d'autre part, par le fait que le non versement à la ville de ces recettes garanties donnerait lieu à compensation sur la redevance versée par la ville. La commune souligne également que « cette compensation directe des recettes garanties sur la rémunération des investisseurs justifie le niveau du TRI (taux de rentabilité interne) des fonds propres de la société de projet ».

La chambre estime toutefois que, bien que ces recettes soient contractuellement garanties, la collectivité devait s'interroger sur la crédibilité du modèle économique sous-jacent, ne serait-ce que pour s'assurer que les événements sportifs et culturels envisagés auraient bien lieu et que le stade serait effectivement le pôle d'activité que la ville attendait. Ce montant de recettes garanties « anormalement haut » relève du même esprit qu'une « offre anormalement basse » en termes de marchés publics, qui doit conduire l'acheteur à s'interroger sur la qualité de l'offre remise. La prise en compte de ce chiffre de recettes a permis à Vinci de l'emporter eu égard au critère retenu par la commune (différence à la VAN nette la plus faible affectée d'un coefficient multiplicateur).

Vinci ne présentait en effet pas la redevance brute la plus compétitive et, avec des recettes garanties d'un niveau équivalent à celui de sa première offre où à celui de l'offre de Bouygues (candidat ayant proposé les plus fortes recettes garanties après Vinci), il n'aurait été que deuxième du classement derrière Cari et avec un avantage très faible sur Bouygues, ce qui aurait modifié à la fois la hiérarchie des notes et leur écart relatif :

Comparaison des VAN de redevances nettes des candidats et simulation des VAN de redevances nettes avec un niveau de recettes garanties de Vinci égal à celui de Bouygues

En milliers d'euros	Vinci	Bouygues	Cari
VAN totale des redevances brutes sur la durée du contrat (hors RBA 5)	309 614	322 863	286 967
Recettes garanties par l'offre finale	104 234	56 633	45 609
Subventions d'équipement	42 051	42 228	42 320
VAN des redevances nettes sur la durée du contrat	247 431	308 548	283 678
Hypothèse : VAN des redevances nettes avec recettes garanties Vinci égales aux recettes garanties offertes par Bouygues	295 032	308 548	283 678

Source : rapport d'analyse des offres section 2.1 p.8, calculs CRC.

Deuxième sous-critère : niveau des engagements financiers pris par le partenaire au titre du contrat (représentant 20 % du critère du coût global de l'offre, soit 5 % de la notation définitive)

La notation de ce critère repose sur une méthode prédéfinie de pondération de différents sous-sous-critères⁵¹ qui, comme ceux utilisés pour d'autres critères, n'ont pas été communiqués aux candidats.

⁵¹ Pourcentage de reversement des recettes additionnelles, plafond du taux de rentabilité interne, niveau de TRI des fonds propres complémentaires en cas de mise en œuvre de la clause Nice stadium, conformité de la garantie d'exploitation, chaque sous-sous-critère étant noté sur deux points.

Les candidats présentaient des taux de rendement très différents, Vinci demandant un taux de rentabilité interne qui dépassait de plus de trois points celui de ses concurrents - ce qui influe sensiblement sur le coût du projet (cf. *infra*, le point 5.2). Son offre n'a pas pour autant été pénalisée dans la notation. La commune soutient certes que ce taux est variable en fonction de la « structuration financière et de la robustesse financière des offres », mais tel est le cas pour tous les candidats.

Par ailleurs, alors que les propositions de reversement de recettes additionnelles pouvaient influencer très fortement l'équilibre financier du contrat, l'absence d'interrogation de la commune sur le niveau de recettes garanties annoncé par Vinci et la surpondération accordée à celles-ci entraînent une distorsion entre les concurrents sur ce sous-critère, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Décomposition de la notation accordée au sous-critère « niveau des engagements financiers pris par le partenaire »

	Vinci	GFC	CARI
reversement recettes additionnelles	50%	65%	13 % à 25 %
TRI Fonds propres initiaux			
cas de base	15,40%	12,12%	12%
préfinancement public partiel	15,40%	12,12%	12%
Tri maximum	20% (+4,6%)	17% (+5%)	15% (+3%)
TRI fonds propres complémentaires	11%	11%	8%
garantie d'exploitation	conforme	conforme	conforme
Note	8,2/10	9/10	7/10
Rappel recettes garanties	5,2	3,4	3,0
Recettes additionnelles si CA 5,2 M€	0	1,8	2,2
Recettes additionnelles si CA 6 M€	0,8	2,6	3,0
Recettes additionnelles si CA 7 M€	1,8	3,6	4,0
recettes additionnelles reversées à la commune (hypothèse CA de 5 M€)	0,0	1,2	0,3
recettes additionnelles reversées à la commune (hypothèse CA de 6 M€)	0,4	1,7	0,4
recettes additionnelles reversées à la commune (hypothèse CA de 7 M€)	0,9	2,3	0,5

Source : rapport analyse des offres / calculs CRC.

Ainsi, pour un chiffre d'affaires de 5 M€ par an, la commune avalise un reversement de recettes garanties par Vinci de 5,2 M€, qu'elle juge crédible puisqu'elle l'a pris en compte dans le sous-critère « VAN de l'annuité nette » sans le remettre en cause, alors qu'il semble difficilement compréhensible, et accorde à Vinci une note de 9,64 sur 10. GFC (Bouygues), qui propose, dans la même hypothèse de 5 M€ de chiffre d'affaires, de reverser 4,6 M€ (3,4 M€ de recettes garanties et 1,2 M€ au titre des recettes additionnelles⁵²), soit seulement de 0,6 M€ de moins que Vinci, reçoit une note de 5,91 sur 10.

La commune soutient en réponse à la chambre que « la solidité du groupe Vinci ne pouvait permettre la remise en cause de ces hypothèses » et que cette solidité « s'est confirmée avec le versement des recettes prévues alors que le chiffre d'affaires est en retrait par rapport aux prévisions », mais ces éléments d'explication sont insuffisants.

3.2.4 Le caractère sommaire de la notation du critère « Insertion dans le site et qualité architecturale du projet »

Ce critère est central pour un équipement destiné à « arrimer » l'aménagement de la Plaine du Var : il concourt d'ailleurs pour 16 % à la note finale des offres présentées. Signe de sa portée, deux architectes de premier plan, MM. Wilmotte et Nouvel, figurent parmi les équipes des candidats, qui prévoient de consacrer de 5 M€ à 8 M€ à la conception de l'ouvrage.

⁵² Soit 65 % des 1,8 M€ de recettes additionnelles.

Les offres ont pourtant été comparées sur la base d'une analyse peu étayée.

Le critère « Insertion dans le site et qualité architecturale du projet » a été noté sur la base d'un premier sous-critère concernant « l'originalité du projet architectural, la cohérence du concept global (stade, programme immobilier d'accompagnement et musée) et [la] qualité de traitement des espaces extérieurs et intérieurs ».

Or, alors que certains critères marginaux ont fait l'objet de plusieurs pages de commentaires dans le rapport d'analyse, chaque offre a ici été résumée en quelques lignes purement descriptives et quasiment dépourvues de toute appréciation nettement positive ou négative, mêlant des questions très générales de parti pris architectural à des questions techniques parfois mineures, sans que les offres soient comparées sur les mêmes éléments.

La commune soutient en réponse à la chambre que l'architecture du stade retenu est de grande qualité et a été distinguée le 29 août 2014 par un prix d'architecture dans le cadre des « *International Architecture Awards* » de Chicago. La chambre ne remet toutefois nullement en cause l'esthétique de l'ouvrage, qu'il ne lui appartient pas de juger, mais le caractère sommaire de la notation des offres sur ce point. Si la commune ajoute s'être fondée sur un rapport d'analyse plus détaillé, la pièce fournie en réponse au rapport d'observations provisoires comporte les mêmes mentions que celles citées ci-dessous et ne permet pas de conclure à une analyse plus poussée des offres.

Les commentaires et notes attribuées aux trois candidats sont les suivants :

Vinci	Bouygues	Cari
Le projet relève d'un geste architectural dont la toiture en forme de voile constitue la principale originalité. Les courbes, la transparence et l'ossature bois de cette couverture s'accordent justement avec la « douceur » revendiquée par les concepteurs. Le socle intégrant le PIA et musée établit une transition de qualité entre l'arène et son environnement. Ce projet déterminé par une démarche environnementale ambitieuse se distingue par la quasi-absence de parkings extérieurs. Le parti paysager repose sur la création d'environ 3 hectares de parcs, terrains de sport et cheminements piétons. De larges mails piétons relient directement le stade aux stations de tram à l'est et à l'ouest. Le stade se caractérise par son ouverture et sa luminosité. La couverture en partie transparente et la visibilité de sa structure en bois confèrent à l'arène un caractère particulier. Le déambulateur s'ouvre largement sur le parvis et l'intérieur de l'arène. Les loges et salons font l'objet d'aménagements clairs et lumineux donnant une réelle sensation de confort	Le projet développe un concept novateur d'une grande cohérence sur le thème du sport urbain associant les programmes internes et externes au périmètre du PPP : stade + musée du sport + programmes immobiliers d'accompagnement + éco-quartier + parc. Les espaces projetés à l'intérieur du périmètre visent à favoriser les échanges entre les programmes avec notamment les animations et scénographies prévues au droit de la rue du sport et de la rue des Agrès. Il faut cependant souligner que le succès du concept est fortement dépendant de l'attractivité et de l'animation des rues internes du PIA ainsi que des programmes et aménagements à réaliser sur l'éco-quartier et le futur parc au sud. Hors l'originalité du concept général, ce projet se distingue par la singularité de son architecture. L'organisation dissymétrique des tribunes et toitures relève d'un dialogue entre le stade et son environnement proche. La signature graphique permet une identification immédiate et une médiatisation efficace de l'Olympic Nice Stadium ONS. Le parti paysager relève de la déclinaison d'un projet global pour la plaine du Var. A l'échelle du périmètre PPP, il se traduit par la plantation des voies et parkings qui composent la majeure partie des espaces extérieurs, une seule emprise de jardin étant prévue à l'ouest, au droit de la tribune principale. Le projet joue de fait sur l'affirmation du caractère urbain des espaces extérieurs et l'utilisation matériaux, signalétique et codes graphiques associés au « street sport ». Le remblaiement des abords du stade aménagés à plus de 3 mètres au-dessus du niveau du terrain naturel a une incidence forte sur le nivellement du voisinage du projet : éco-quartier à l'est, parc au sud, nécessitant des dispositifs de raccordement au terrain	Le projet architectural revendique un certain classicisme. Son architecture se caractérise par plusieurs éléments dont les façades est et ouest habillées d'une résille filtrant les vues et diffusant ombre et lumière, des tours d'accès végétalisées ainsi qu'une toiture partiellement mobile. Si l'ensemble répond de façon cohérente aux objectifs fixés par les concepteurs d'une architecture élégante et rassurante, il n'est pas sûr que les dispositifs proposés suffisent à « faire image » et à conférer une identité originale à l'Olympic Nice Stadium. La géométrie orthogonale du stade détermine l'aménagement du périmètre PPP et la proposition pour l'éco-quartier. Les espaces extérieurs publics sont aménagés pour partie au niveau du sol, pour partie au niveau du parvis haut. Au sol, les espaces extérieurs sont essentiellement composés de voies et parkings plantés. Le traitement de ces espaces piétons s'inscrit dans la continuité des espaces urbains niçois et se réfère aux aménagements emblématiques de la ville. Bien que faisant une part à l'eau et au végétal, leur caractère minéral s'accorde avec les usages projetés. Au niveau du parvis haut, les espaces projetés risquent d'être peu animés hors des événements. Les moindres flux ainsi que la discontinuité avec les espaces publics de plain-pied conduiront à un fonctionnement quasi privatif.

	naturel : talus, rampes, emmarchements et ascenseurs, contraignants pour le public provenant des stations de tram et de la voie de 40 mètres L'arène et les espaces intérieurs relèvent d'un parti graphique prévalant à l'ensemble du projet. Le traitement des espaces intérieurs rend compte du caractère festif et événementiel du lieu. Par des jeux d'images, de graphismes et de couleurs, il tend à immerger le spectateur au cœur de l'évènement.	Le projet prend le parti d'une recherche de simplicité dans son traitement architectural. Si extérieurement le caractère contenu du projet est relevé d'éléments tels que les résilles et les tours végétales, aucun élément ne semble venir agrémenter la rigueur du traitement intérieur. Les espaces produits semblent de ce fait sans caractère architectural affirmé, notamment en ce qui concerne l'aménagement des loges.
Note : 9/10	Note : 8,5/10	Note : 5,5/10

Cette analyse architecturale sommaire manque d'ailleurs de relever un aspect essentiel : alors que Vinci obtient la meilleure note architecturale avec un commentaire qui souligne « l'ouverture et la luminosité » du stade, sa configuration ne permet pas un ensoleillement suffisant du terrain en toute saison et a engendré des problèmes de pelouse, enjeu pourtant central d'un stade de football.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a souligné que son partenaire assumerait les conséquences éventuelles du déficit d'ensoleillement dans le cadre du volet maintenance du contrat de partenariat. La chambre en prend acte, mais relève que cet argument ne répond pas à l'observation ci-dessus formulée.

4. LES RISQUES SONT PRINCIPALEMENT ASSUMES PAR LA COMMUNE

La commune assume une part majeure des risques. Les clauses du contrat ont par ailleurs déjà été déformées pour reporter sur la collectivité des risques qui devaient être supportés par le partenaire.

4.1 Les risques liés aux recours contentieux en période de construction étaient intégralement supportés par la commune

4.1.1 La pratique des accords autonomes dans les contrats de partenariat est chose courante

L'exécution des contrats de partenariat expose les parties prenantes à un risque important en cas de recours contentieux contre le contrat lui-même ou contre l'un des actes dont l'illégalité peut emporter celle du contrat (par exemple la délibération approuvant sa conclusion). En effet, la formulation d'un recours (et son éventuel succès) expose l'opération à deux risques :

- le risque de retard ou de paralysie du chantier si le partenaire se trouve dans l'impossibilité de tirer sur les créanciers bancaires qui gèreraient le financement du fait du recours ;
- le risque qu'en cas d'annulation du contrat, ni le titulaire, ni les créanciers bancaires ne soient indemnisés des frais financiers exposés pour réaliser l'ouvrage.

L'insertion de clauses spécifiques dans le contrat de partenariat lui-même ne constitue pas une garantie suffisante aux yeux des acteurs privés. En effet, le recours peut déboucher sur l'annulation du contrat, et donc également de ces clauses d'indemnisation.

Aussi s'est développée la pratique du contrat dit « accord autonome » entre la personne publique, le partenaire privé et les établissements prêteurs. Sa fonction est de fixer les droits et obligations des parties, et notamment la disponibilité du financement bancaire, dans l'hypothèse d'un recours dirigé contre le contrat de partenariat, l'acte d'acceptation de cession de créances ou les actes qui en sont détachables. Ce type d'accord fixe également l'indemnisation des frais financiers, prévue au bénéfice des prêteurs.

La commune, la société NES et les prêteurs ont conclu un tel accord le 21 janvier 2011.

4.1.2 La clause dite « Nice Stadium », préservant le partenaire de tout risque imputable à un recours, soulève des questions juridiques importantes

Cette clause, qui n'a pas été activée, se compose de l'accord autonome précité et d'une clause insérée dans le contrat de partenariat qui couvre l'hypothèse de recours contre le contrat, l'acte d'acceptation de l'enceinte élargie ou la convention tripartite, autre contrat de couverture conclu entre la ville, NES et les prêteurs pour définir leurs relations en cas de fin anticipée du contrat.

En effet, en cas de recours sérieux, soit la commune trouvait un accord avec NES sur la poursuite du contrat aux conditions initiales⁵³, soit le jeu de cette clause la plaçait face à l'alternative suivante :

- résilier le contrat, engendrant des coûts d'indemnisation au bénéfice de NES ;
- ou apporter un préfinancement public partiel, qui aurait été appelé au terme d'une période de trois mois. A ce moment, et sauf à résilier le contrat, la commune aurait été engagée pour la *quasi*-totalité du coût d'investissement. La commune pouvait demander à NES d'augmenter ses fonds propres jusqu'à 20 % du besoin de financement hors subventions, soit 31 M€, mais laissait à la collectivité environ 180 M€ à financer.

Aucun plan de financement de rechange n'était prévu si cette clause avait dû être activée et la commune aurait donc été tenue d'emprunter dans l'urgence en se retrouvant en position très défavorable. Dans sa réponse à la chambre, la ville a confirmé que dans ce cas, elle aurait dû procéder aux arbitrages budgétaires nécessaires pour y faire face.

Cette clause bouleverse donc l'équilibre des risques au cours de la phase de construction puisque le partenaire et les créanciers bancaires ne portent plus ceux qui sont afférents aux recours juridictionnels.

Cette répartition des risques n'est pas injustifiée dans la mesure où la clause « Nice Stadium » permet la poursuite de l'exécution du projet de la collectivité, mais elle est discutable dès lors que le contrat confie au partenaire privé la maîtrise d'ouvrage de l'opération. En effet, l'édification du stade étant juridiquement une opération de construction privée, il ne serait pas inconcevable que le partenaire privé porte en partie le risque de recours contre le contrat. Or, si la clause prévoit la poursuite du chantier pendant trois mois en dépit du recours contre le contrat, celui-ci intervient en général peu après la signature du contrat, et les coûts exposés par le partenaire au cours de cette période sont *quasi* nuls (les premières dépenses de construction n'ont été réalisées qu'en septembre 2011).

En outre, il convient de souligner que la clause porte à la fois sur le contrat et sur ses accessoires, ce qui, étant donné l'étalement dans le temps de ces actes, assure le partenaire et les créanciers contre le risque contentieux durant la quasi-totalité du déroulement du chantier et ce d'autant plus largement que la simple absence d'accord entre les parties sur la poursuite du contrat après trois mois suffit à déclencher la clause.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a soutenu que la possibilité de mettre en place un préfinancement public jusqu'au rejet des recours serait une bonne pratique et que le ministre chargé des finances et des comptes publics l'aurait identifiée comme telle dans un courrier adressé au maire de la commune. La chambre note toutefois que le rejet d'un recours n'est pas la seule hypothèse, mais que celui-ci peut conduire à l'annulation du contrat, ce qu'il est impossible d'exclure *a priori*, d'autant que l'appréciation du caractère sérieux d'un recours s'agissant d'un type de contrat novateur et complexe est loin d'être évidente.

⁵³ Du reste, ni le partenaire ni les créanciers bancaires n'auraient eu d'incitation à trouver un tel accord dès lors que la clause Nice Stadium garantit le risque engendré par le recours et les protège.

Certes, le contrat permet à la commune d'obtenir le remboursement par le partenaire du préfinancement apporté, mais alors :

- soit le recours contre le contrat est rejeté et celui-ci poursuit sa vie propre : la commune est certes remboursée, mais elle a porté pratiquement seule le risque pendant toute la durée de l'instance ;
- soit le recours conduit à l'annulation du contrat, auquel cas cette clause disparaissant avec lui, le remboursement ne pouvait plus être exigé.

Enfin, le jeu de la clause Nice Stadium était assorti d'une stipulation qui permettait à la commune de poursuivre sans nouvelle mise en concurrence l'exécution des contrats conclus par le partenaire avec l'architecte et les entreprises qu'il avait sélectionnées pour la construction, l'entretien et la gestion de l'ouvrage, en pratique ses filiales, et se traduisait ainsi par la disparition quasi-totale, pour le partenaire et ses filiales, de tout risque imputable à un contentieux. Dans sa réponse à la chambre, la commune a d'ailleurs estimé que l'absence de remise en concurrence relevait de « règles de bonne gestion » permettant « d'assurer la continuité de la réalisation du projet en prévoyant le transfert des contrats déjà conclus (...) Dans le cas contraire, la Ville aurait eu à subir un retard inévitable dans la réalisation du projet du fait de nouvelles procédures de mises en concurrence à mener et un risque évident de continuité et d'efficacité dans la mesure où de nouvelles entreprises auraient pu être retenues ». La chambre estime au contraire que la régularité de cette clause apparaît incertaine puisqu'elle aurait eu pour effet de contourner par avance les effets de l'annulation du contrat par le juge et l'autorité de chose jugée en organisant par anticipation la poursuite de rapports contractuels n'ayant plus lieu d'être.

4.2 Le retard de livraison du stade n'a pas donné lieu à sanction du partenaire

Le stade devait être livré le 30 juin 2013. Toutefois, par délibération du 5 juillet 2013, soit après cette date contractuelle de livraison, le conseil municipal a repoussé la livraison au 31 août 2013.

L'avenant n° 2, signé le 5 août 2013, a justifié cette modification du calendrier par deux motifs : « tenir compte du fait que la (...) signature du contrat et de ses annexes [est] intervenue le 21 janvier 2011 au lieu du 1^{er} décembre 2010 tel que cela avait été initialement prévu dans le calendrier de travaux. Le contrat de partenariat ne pouvait donc être rendu exécutoire avant la date de cette transmission » et constater que « les parties sont d'accord pour forfaitiser, indépendamment du décompte réel des jours d'intempéries, le nombre de jours d'intempéries constitutifs d'une cause légitime de retard au sens de l'article 15.2, à 10 jours⁵⁴. En conséquence la date contractuelle de mise à disposition prévue au 30 juin est fixée au 31 août 2013 ».

Le retard de livraison pouvait être lourd de conséquences pour NES : le contrat fixait en effet les pénalités à 85 000 € par jour de retard du 1^{er} au 30^{ème} jour et à 25 000 € du 31^{ème} au 150^{ème} jour, sauf cause légitime exonérant le partenaire de sa responsabilité. La commune aurait donc dû être particulièrement vigilante puisque l'enjeu était de 3,325 M€ (30 x 85 000 € + 31 x 25 000 €).

⁵⁴ La commune a précisé lors de l'instruction : « Les causes légitimes ont été activées. L'article 15-2 du contrat de partenariat stipule que " les intempéries constatées à compter du démarrage des travaux au-delà d'un seuil de 40 jours (...) sont des causes légitimes ". Les parties ont convenu de forfaitiser à 50 jours le nombre de jours d'intempéries pendant la durée du chantier. L'avenant n° 2 en date du 05/08/2013 a pris en compte le délai de 10 jours (50 – 40) pour prolonger d'autant la date de livraison de l'enceinte élargie. Il n'a pas été nécessaire d'appliquer la franchise de 300 000 €, compte tenu qu'il n'y a pas eu de coûts supplémentaires directs consécutifs à la survenance de ces causes légitimes ».

4.2.1 Des jours d'intempéries inexplicablement forfaitisés

Selon le contrat, constituent des causes légitimes de suspension « les intempéries constatées à compter du démarrage des travaux, au-delà d'un seuil de 40 jours et définies selon les critères suivants » :

Nature du phénomène	Intensité limite et durée
Gel	-2° C pendant 2 heures entre 7 h et 16 h
Pluie	+15 mm entre 7 h et 16 h
Vent	> 60 km / h entre 7 h et 16 h
Neige	+3 cm entre 7 h et 16 h

Le contrat prévoit qu'« en cas de survenance d'une cause légitime ayant pour effet de suspendre l'exécution des prestations incombant au partenaire et concourant à la réalisation et à la mise à disposition de l'enceinte élargie, les dates contractuelles de mise à disposition sont reportée d'une durée égale à la période durant laquelle les prestations ont été effectivement suspendues du fait de la cause légitime [...] ». Il stipule également que « la mise en œuvre d'une cause légitime suppose :

- la démonstration au préalable par le partenaire que l'évènement en cause à un impact direct et certain sur une ou plusieurs tâches situées sur le chemin critique pour respecter la date de mise à disposition contractuelle de l'enceinte élargie ;
- en cas d'atteinte de la franchise de délai pour l'enceinte élargie, la démonstration par le partenaire de l'impossibilité de mettre en œuvre des mesures de rattrapage adaptées permettant de respecter la date contractuelle [...]. En cas d'acceptation des mesures présentées et de leurs impacts financiers, le partenaire met en œuvre lesdites mesures [...] ».

Ainsi, pour se prévaloir d'une cause légitime, le partenaire devait démontrer l'existence de plus de 40 jours d'intempéries dépassant les seuils définis ci-dessus et ayant eu un impact réel sur le déroulement du chantier, sans solution de rattrapage acceptée par la ville.

Or, les éléments fournis par la ville à la chambre se limitent à deux tableaux de la société NES récapitulant des jours d'intempéries, dont le dernier (daté du 17 juin 2013) fait état de 82 jours à la fin du mois de mai 2013, à des relevés de Météo France et à une note de la commune. Ces documents suscitent plusieurs critiques : ils prennent en compte six jours d'intempéries en mai, juin et juillet 2011, alors que les travaux du stade lui-même n'ont commencé qu'en août, ils intègrent 15 jours de rafales maximales comprises entre 45 km/h et 59 km/h, ne pouvant donc relever des causes légitimes et comprennent au moins quatre erreurs factuelles (les jours de pluie du 26 août 2011, 2 décembre 2011, 10 avril 2012 et 14 décembre 2012 ne remplissent pas les conditions contractuelles).

La société NES et la commune soutiennent que les six jours d'intempéries de mai à juillet 2011 (cinq de vent, un de pluie) devaient être pris en compte car ils ont été subis pendant la période de réalisation des travaux du boulevard des jardiniers qui, selon eux, faisaient partie du contrat. L'entreprise et la ville affirment qu'ils constitueraient des « clauses légitimes » susceptibles d'exonérer le partenaire, sans toutefois le démontrer.

Par ailleurs, de nombreux jours de vent retenus ont seulement fait l'objet d'une bourrasque ayant duré d'une à quelques heures pendant la journée, dont ni NES ni la commune ne démontrent qu'elle aurait arrêté le chantier.

La commune confirme que la prise en compte des jours de rafales inférieurs à 60 km/h n'était pas prévue au contrat en indiquant dans sa réponse aux observations de la chambre que « *au-delà de la stricte application de la clause 15.2.1 du contrat de partenariat, la clause relative aux causes légitimes a dû être appliquée aux jours où la vitesse du vent était comprise entre 45 et 59 km/h* ». Elle indique également que la réalisation de certains lots ont nécessité l'utilisation de nacelles inemployables en cas de vent supérieur à 45 km/h, mais ce motif ne constitue pas une cause légitime dès lors que le vent n'atteignait pas l'intensité minimale prévue au contrat. La commune a donc volontairement dérogé au contrat pour décharger le partenaire d'une partie du retard des travaux qui ne résultait pas de causes légitimes.

Enfin, si NES soutient qu'il y aurait lieu de prendre également en compte deux jours d'intempéries en juin et août 2013, elle ne démontre pas qu'ils remplissaient les conditions pour constituer des causes légitimes de retard.

Ainsi, après application de la franchise de 40 jours d'intempéries, seuls 17 jours étaient susceptibles d'avoir un statut de « cause légitime », 25 relevant de conditions météorologiques n'exonérant pas NES du respect du délai contractuel de réalisation des travaux.

La ville n'a pas démontré que ces intempéries devaient conduire à l'arrêt des prestations. Elle a en effet indiqué à la chambre, au cours de l'instruction, contre l'évidence des termes du contrat, que : « Les entreprises du bâtiment et des travaux publics cotisent à des caisses de « congés intempéries ». Lorsqu'il y a des intempéries qui sont annoncées par Météo France (pluie, neige ou vent), les entreprises mettent leurs ouvriers en congés intempéries. Ceux-ci sont alors payés par les caisses. Pour justifier auprès des caisses les intempéries, les entreprises adressent à celles-ci les avis Météo France ou les relevés de constatation effectués par Météo France également. Il est d'usage, lorsqu'il y a des intempéries qui sont signalées ou constatées, de payer la journée ou la demi-journée, selon les cas, aux ouvriers. Le chantier est dans ce cas considéré comme étant arrêté » pour conclure que « Les jours d'intempérie font partie des conditions de réalisation de chantier. Il n'y a pas de possibilité pour les entreprises de « rattraper » d'une façon quelconque les retards pris. Dans le cas du Grand Stade, la durée des intempéries était forfaitisée à 40 jours, sans prolongation de délai. Il y a eu plus de 40 jours d'intempéries constatés, les délais ont été prolongés d'autant ».

En acceptant un accord sur un « volume forfaitaire » de jours d'intempéries, qui repose sur des faits inexacts et une interprétation juridiquement infondée du contrat et dégage ainsi totalement le partenaire de toute responsabilité dans le retard du chantier, la commune a en fait consenti une libéralité à la société NES.

4.2.2 Le retard de la notification du contrat, prétexte pour allonger le délai de livraison

L'article 4 du contrat prévoyait qu'il prendrait effet à sa notification, effectuée par courrier du 10 février 2011. Celui-ci indiquait à NES : « afin de permettre au Partenaire de respecter le planning annexé au contrat de partenariat, la ville de Nice a autorisé NES, par délibération du 17 décembre 2010, à déposer une demande de permis de construire. Cette demande a été déposée par NES le 22 décembre 2010⁵⁵. Les stipulations du contrat de partenariat s'appliquent à cette demande et à sa date de dépôt. Les parties en conviennent par la signature de la présente lettre pour la ville de Nice et de son accusé de réception pour NES ».

⁵⁵ L'offre finale de Vinci prévoyait un dépôt du permis de construire le 31 décembre 2010. La commune lui a donc permis de gagner du temps sur le calendrier prévu. Le 20 janvier 2011, le préfet a écrit à NES pour lui indiquer que le dossier de permis de construire était incomplet et réclamer un certain nombre de pièces complémentaires.

La délibération précisait en effet que « pour permettre la mise en service du Nice Stadium dans les délais très contraints prévus notamment par le cahier des charges de l'UEFA Euro 2016, le dépôt de la demande de permis de construire du Nice Stadium doit intervenir dans les plus brefs délais (...) [et] que la société Nice Eco Stadium est en mesure de déposer un permis de construire dans les plus brefs délais pour garantir leur respect », avant de préciser que « la société Nice Eco Stadium, pour pouvoir régulièrement déposer la demande de permis de construire à ses frais et risques, avant l'acquisition par le contrat de partenariat de son caractère exécutoire, doit y être expressément autorisée par la ville de Nice ».

Le dossier d'offre finale de NES prévoyait un dépôt du permis de construire, première étape du calendrier de réalisation du stade, fin décembre 2010.

De fait, dès le 22 décembre 2010, le partenaire avait déposé sa demande de permis de construire. Il est donc inexact d'affirmer que la notification du contrat au mois de février a conduit à « un décalage de 52 jours dans le calendrier », ainsi que l'a indiqué la commune à la chambre en cours d'instruction. En effet, ce retard était inexistant au regard du délai prévu dans l'offre finale et le partenaire pouvait donc réaliser l'opération selon le calendrier prévu et livrer le stade au 30 juin 2013. Comme indiqué plus haut, ce n'est pas ce qui s'est passé.

La société NES et la commune contestent pourtant tout retard de livraison imputable au partenaire.

L'entreprise considère d'ailleurs que la livraison du stade aurait dû être décalée de 4 mois et 12 jours, soit jusqu'au 22 novembre 2013, par simple application des clauses du contrat, sans que ce retard lui soit même partiellement imputable et qu'elle aurait même pu demander des compensations financières à la commune. La chambre constate que malgré cela les parties ont tout de même jugé nécessaire de conclure un avenant décalant la date de mise à disposition du stade.

NES et la ville considèrent en effet que la notification du contrat le 10 février 2011 marque non seulement le début de l'exécution juridique du contrat mais également le début de son exécution matérielle. Elles en déduisent que le dépôt de la demande de permis de construire ne pouvait intervenir avant cette date, décalant ainsi cette tâche de deux mois et 10 jours par rapport au planning annexé au contrat qui prévoyait un dépôt de la demande de permis le 1^{er} décembre 2010 et que ce délai a retardé d'autant la réalisation de l'ensemble des tâches et la livraison du stade.

Ni la société NES, ni la ville ne tiennent donc compte du fait que le permis de construire a en fait été déposé le 22 décembre 2010 et des stipulations du courrier de notification.

NES indique ensuite que le permis de construire a été accordé le 26 juillet 2011, soit après un délai de 7 mois et 7 jours (sic) alors que le délai d'instruction prévu au contrat était de 6 mois, et en déduit donc qu'elle disposait d'une franchise de délai supplémentaire de 1 mois et 7 jours. La chambre constate que, ce faisant, NES admet que le 22 décembre 2010 marque bien le début de l'exécution matérielle du contrat, ce qui contredit son argument précédent. NES considère également que le retard d'instruction du permis ne lui serait pas imputable car elle aurait déposé un dossier réputé complet et que le courrier du préfet du 21 janvier 2011, qui lui signalait que « certaines pièces du dossier de demande de PC sont manquantes ou insuffisantes » ne réclamait pas de pièces manquantes. Elle juge donc qu'aucune négligence ne pourrait lui être reprochée. Il ressort toutefois des visas de l'arrêté délivrant le permis de construire que des pièces complémentaires ont été déposées les 24 février, 19 avril et 30 mai 2011. Seul le juge du contrat, en cas de contentieux entre la ville et NES aurait toutefois pu déterminer les responsabilités précises de chacun.

En conclusion, NES, qui a commencé son calendrier d'exécution à la date prévue, ne peut se prévaloir d'aucun retard imputable à la commune. Le retard de livraison du stade aurait donc dû donner lieu à l'application des pénalités prévues au contrat. Si, comme le soutient NES, la jurisprudence administrative permet à l'administration d'y renoncer, celles-ci sont néanmoins conçues pour être appliquées et la ville a dérogé au contrat sur ce point pour prendre en charge la totalité du déport du projet.

Une telle décision s'apparente elle aussi à une libéralité, pratique interdite pour les personnes publiques. Il ne saurait, en outre, s'agir d'une transaction car le partenaire ne supporte aucun coût.

Par ailleurs, l'article 19 du contrat prévoyait que « le partenaire apportera[it] son concours à Nice aux Jeux de la francophonie 2013 programmés dans le courant de l'été 2013 » en mettant le stade « en ordre de marche à la disposition des organisateurs pour le déroulement des événements et/ou épreuves sportives ».

Ceux-ci se sont tenus du 6 au 15 septembre 2013. La commune a indiqué à la chambre que « le comité d'organisation des Jeux n'a pas souhaité utiliser l'Allianz Riviera ; cette décision n'a aucune conséquence, ni incidence financière sur le contrat ». Mais il semble que cette utilisation était pourtant envisagée puisque :

- le site officiel des Jeux de la francophonie mentionne que « les VII^{ème} Jeux de la francophonie (...) seront le premier événement d'importance à inaugurer le bâtiment » ;
- l'offre de Vinci indique que « La livraison est prévue en juin 2013, pour l'inauguration des Jeux de la francophonie ».

Sauf à ce que la commune n'ait jamais eu l'intention d'organiser des épreuves ou des manifestations de cette nature à l'Allianz Riviera, le retard de livraison de l'enceinte ne lui permettait pas de l'utiliser pour cette manifestation, contrairement aux termes du contrat.

Si la commune, qui a seule compétence sur ce sujet, ne répond pas sur ce point, NES, en revanche, indique que « les raisons pour lesquelles les jeux de la francophonie ne sont pas tenus au stade sont (...) le choix d'inaugurer le stade avec le club résident, le risque d'un stade « vide » (...) ».

En accordant au partenaire un délai de livraison supplémentaire, la commune a par ailleurs remis en cause les conditions de la mise en concurrence sur ce point : le respect de la date de livraison comptait en effet pour 4,9 % de la note finale. La ville a assumé ainsi le risque de délai, qui relevait du partenaire, alors que l'imputation de ce risque à ce dernier était réputée constituer l'un des points forts du contrat de partenariat.

4.3 Une compensation induite des pertes subies par le partenaire sur le tarif de rachat de l'électricité produite par le stade

L'avenant n° 2 du 5 août 2013 prévoit également que la ville prendra en charge, sur la durée du contrat, la moitié de l'écart entre le tarif de rachat de l'électricité produite par la centrale photovoltaïque du stade et celui initialement prévu par le partenaire dans son offre finale (0,38 € HT / kWh base décembre 2010 hors indexation).

A cette fin, la commune a inscrit 150 000 € dans son budget 2014 pour une estimation de dépense de 115 500 €, soit, à législation constante, 3,1 M€ sur la durée du contrat. Néanmoins, la poursuite de la baisse des tarifs de rachat étant probable, il est vraisemblable que ce montant soit un plancher susceptible d'évoluer fortement.

Cette modification tarifaire a découlé du moratoire gouvernemental sur les projets photovoltaïques décidé en 2010, que la délibération du 5 juillet 2013 et l'avenant considèrent comme un « fait nouveau » au sens de l'article 45-4 du contrat.

Cet article doit s'appliquer « en cas de survenance d'un ou d'une suite d'évènement(s) imprévisible(s) à la date d'entrée en vigueur du contrat et extérieur(s) aux parties, et ayant pour conséquence de dégrader de manière très significative l'équilibre économique du contrat ». Ce n'est manifestement pas le cas en l'espèce.

En effet, d'une part, le contrat a été notifié le 10 février 2011. Or à cette date, le moratoire précité prévu par le décret n° 2010-1510 du 9 décembre 2010 suspendant l'obligation d'achat de l'électricité produite par certaines installations utilisant l'énergie radiative du soleil ne pouvait constituer un fait nouveau et l'intervention de l'arrêté du 4 mars 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil n'était pas imprévisible, d'autant plus qu'au cours du premier semestre 2010, plusieurs arrêtés avaient déjà abaissé les tarifs de rachat et qu'il était de notoriété publique, avant même le dépôt des offres finales, que les tarifs allaient encore évoluer.

L'offre finale de NES de septembre 2010 indique d'ailleurs que « depuis les récentes évolutions des textes de lois relatifs à la vente d'électricité photovoltaïque, le marché de l'exploitation de centrales photovoltaïques a été complètement remodelé. C'est pourquoi le groupement, dans son offre finale, n'est pas en mesure de tirer des recettes liées à la location des toitures du stade et de son environnement ».

D'autre part, ni la délibération approuvant l'avenant, ni celui-ci ne donnent d'évaluation du coût ainsi supporté par la ville sur la durée du contrat : la dégradation « très significative » de l'équilibre du contrat exigée par l'article 45-4 n'était donc pas démontrée.

L'avenant n° 2 méconnaît par ailleurs l'article 37.1 du contrat relatif aux « changements législatifs ou réglementaires survenant avant la date de délivrance du permis de construire de l'enceinte élargie », qui prévoit que le partenaire supporte toutes les conséquences d'un changement législatif ou réglementaire quelle qu'en soit la nature jusqu'à la date de délivrance du permis de construire.

Pour l'application de cet article, la délivrance du permis de construire est présumée intervenir six mois après la demande de permis de construire complet, soit en l'espèce le 22 juin 2011. Le changement du tarif de l'électricité est donc intervenu durant le délai de six mois à compter du 22 décembre 2010 et la commune n'avait pas à prendre ce coût à sa charge.

Enfin et surtout, ni le modèle financier, base de l'équilibre des recettes et des dépenses du contrat, ni aucune autre stipulation contractuelle ne retracent de recettes tirées de la vente d'électricité : celles-ci ne sont ni des recettes garanties à la ville par la société NES (cf. l'article 9 de l'avenant⁵⁶), ni des recettes additionnelles et profitent donc exclusivement à NES. Ainsi la commune subventionne NES pour une perte de recettes totalement extérieure au contrat.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, NES a indiqué que « l'offre finale remise (...) contenait un volet photovoltaïque mais dont la réalisation et l'exploitation devaient être confiées à un investisseur tiers. Ce pan du projet ne devait nullement impacter le contrat de partenariat et son équilibre économique global », ce qui confirme que ce volet de l'opération était extérieur au contrat de partenariat conclu avec la ville, puisqu'il ne concernait que NES et un autre investisseur privé.

⁵⁶ « Il est entendu que les recettes liées à la revente de l'électricité ne rentrent pas dans le calcul des recettes garanties par le Partenaire au titre du contrat de partenariat ».

NES indique également « qu'entre la date de remise de l'offre finale et la signature du contrat de partenariat, le gouvernement a décidé d'un moratoire sur les projets photovoltaïques conduisant à la suspension de l'obligation d'achat de l'électricité produite par les centrales photovoltaïques et à la suspension des tarifs alors applicables. Dès lors, aucun investisseur n'a souhaité s'engager auprès de NES pour la réalisation de la centrale photovoltaïque du stade. L'offre de NES ne pouvait donc pas être respectée sur ce sujet (...). Pour sortir de l'impasse à ce stade très avancé des négociations, les actionnaires de NES ont donc entamé des discussions avec la Ville. Une des solutions envisageables était l'abandon pur et simple de cette partie du projet, ce que la Ville a refusé (...). La Ville et NES se sont alors accordées, avant même la signature du contrat de partenariat, [au travers d'un courrier du maire du 21 janvier 2011], pour revoir les engagements relatifs à la centrale photovoltaïque et prévoir un partage du risque lié à la réalisation et à l'exploitation de cette centrale. Cet engagement a été déterminant dans la signature du contrat de partenariat par NES, qui, en aucun cas, n'aurait pris intégralement le risque de baisse des tarifs de rachat, risque qu'elle n'avait pas pris dans son offre finale ».

Ainsi que l'indique l'entreprise, « à la demande expresse de la ville, ce changement a conduit NES à investir elle-même dans une centrale photovoltaïque et à l'exploiter » alors que « tout ce qui avait trait à la centrale photovoltaïque devait originellement être extérieur au projet ». La réponse de la ville confirme ce point en indiquant : « La centrale photovoltaïque, son coût d'investissement et son bilan économique constitue une opération indépendante pour le partenaire (...) c'est en qualité d'opération indépendante que le déséquilibre économique a été constaté et pour lequel les deux parties ont transigé pour une prise en charge partagée ».

La chambre estime que l'argument de NES, qui indique avoir conditionné sa signature du contrat à la prise en charge par la collectivité d'un surcoût extérieur au contrat afin de ne pas supporter un risque non anticipé, ne peut en aucun cas justifier l'application abusive par les parties du principe du fait nouveau sous couvert d'un avenant au contrat de partenariat en vue de mettre à la charge de la commune une dépense qui ne relevait pas de l'équilibre économique de ce contrat.

Recommandation n° 2 : mettre un terme à la prise en charge induite du différentiel entre le prix de rachat réglementaire de l'électricité produite par le stade et celui prévu dans l'offre finale du candidat.

La chambre note, toutefois, l'intention de la ville d'engager une négociation avec NES, dont elle fait état dans sa réponse aux observations provisoires.

5. UN COUT IMPORTANT FINANCE PRINCIPALEMENT PAR VOIE D'EMPRUNTS BANCAIRES ET DE SUBVENTIONS, QUI ASSURE UNE REMUNERATION ELEVEE AUX FONDS PROPRES

Le modèle financier⁵⁷, l'un des documents essentiels du projet, a été audité en décembre 2010 par le cabinet « H3P audit et conseil », qui était également, selon l'offre de NES, son conseiller fiscal et comptable durant la phase d'appel d'offres.

NES et la commune répondent qu'il s'agit d'une pratique de marché courante. La chambre estime toutefois que la commune a manqué de prudence en s'en remettant totalement à un prestataire extérieur qu'elle n'a ni financé, ni choisi et qui, en outre, bien que théoriquement indépendant, était le conseiller de NES. La complexité du modèle, seul déterminant du montant final des redevances, aurait dû la conduire à mener sa propre expertise.

⁵⁷ Le modèle financier est un tableur qui simule les performances financières à partir d'hypothèses. Il enregistre des données entrantes financières et techniques, procède à des calculs (projection des flux, indexation) pour aboutir à des états financiers, à la détermination de la valeur actuelle nette, du taux de rentabilité interne, des redevances, etc.

5.1 Le coût de l'investissement initial

L'évaluation préalable estimait le coût de construction du stade et du Musée national du sport à 165,8 M€ HT⁵⁸ (valeur juin 2009 y compris honoraires de maîtrise d'œuvre, de maîtrise d'ouvrage, assurances, taxes et aléas).

Le coût d'investissement s'est finalement élevé à 211 M€ HT, 203 M€ HT hors Musée national du sport⁵⁹, soit 25 % de plus que l'estimation de l'évaluation préalable.

Il est vrai que sur la période courant de juin 2009 à juillet 2013, l'indice du coût de la construction a progressé de près de 10 %. Toutefois, même en appliquant cette évolution à tous les coûts (y compris assurances ou taxes), le coût du stade demeure supérieur de 15 % à celui de l'évaluation préalable, qui semblait très élevé par rapport au projet de 2006 (88 M€ HT) pour une jauge presque équivalente.

Les stades récemment construits par Vinci l'ont été pour un coût bien inférieur : le coût de construction par place atteint à Nice le double de celui des stades de Valenciennes ou du Havre et s'établit à un niveau supérieur de 43 % à celui du futur stade de Bordeaux et de 50 % à celui du stade du Mans.

Comparaison des coûts à la place de stades français récemment édifiés par Vinci

Ville	Livraison	Jauge (en places)	Coût d'investissement total HT	Commentaires
Nice	2013	35 500	209 M€ (hors musée – 217 M€ avec musée)	Soit 6 110 € / place et 5 890 € hors musée
Bordeaux	2014	42 000	183 M€	Soit 4 350 € / place
Lyon	2015	58 000	405 M€	Soit 6 980 € / place
Le Havre	2012	25 000	80 M€	Soit 3 200 € / place
Le Mans	2011	25 000	104 M€	Soit 4 160 € / place
Valenciennes	2011	25 000	75 M€	Soit 3 000 € / place

Source : dossier de presse « Vinci : stades et arénas », juillet 2013.

Le coût de construction du stade de Lille (réalisé par une autre société), livré en juillet 2012, s'est élevé à 288 M€ HT (à comparer à 204 M€ ci-dessus) pour une capacité de 50 000 places, soit 5 760 € par place. Il est cependant transformable en aréna de 25 000 places⁶⁰ et doté d'un toit rétractable, équipements sans commune mesure avec ceux de l'Allianz Riviera.

L'évaluation préalable du stade de Lille estimait le coût d'un stade multifonctionnel de 40 000 places à 204 M€ HT (valeur 2006) dont 104 M€ pour l'enceinte elle-même (sur la base notamment du coût du précédent projet de stade de Nice de 2006), 50 M€ pour la toiture et les gradins amovibles, 33 M€ de fondations spéciales et parkings et 17 M€ de locaux commerciaux.

L'évaluation préalable du stade de Nice réalisée par PWC/TAJ en septembre 2009 jugeait « raisonnable » un coût par place de 4 169 € HT, au terme d'une analyse contestable, fondée sur un échantillon disparate constitué de stades et d'arénas au coût élevé (Staples Centers de Los Angeles, Palais omnisports de Paris-Bercy, stade de Wembley à Londres) mais aussi de stades portugais ou serbes construits pour des coûts bien moindres (cf. *supra*, le point 2.2.3).

Partant de ces bases, l'évaluation préalable n'expliquait pas l'origine du coût prévisionnel très élevé qu'elle proposait⁶¹.

⁵⁸ Dont 157,7 M€ pour le stade et 8,1 M€ pour le musée national du sport.

⁵⁹ 196 M€ HT de construction initiale, 3,8 M€ d'investissement pour la mise en configuration de l'Euro 2016, 1,25 M€ HT d'aménagements complémentaires (cf. l'avenant n° 2) et 1,9 M€ de coût de trésorerie sur l'avance des subventions d'investissement.

⁶⁰ Pour voir la mise en configuration du stade de Lille en Aréna, cf. : <https://www.youtube.com/watch?v=IMvURIZQffA> et <https://www.youtube.com/watch?v=l7OySWlzKvc>

⁶¹ Alors même qu'elle indique que « les chiffres relatifs à l'investissement utilisés correspondent à un chiffrage en maîtrise d'ouvrage privée sur la base de projets récents de grands stades », ce qui est manifestement erroné et très éloigné du coût du stade du contrat signé avec la société Cari en 2006, qui aurait pourtant pu servir de référence.

Dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, la commune et NES estiment désormais que le coût à la place ne serait pas un critère de comparaison adapté, chaque stade constituant un projet spécifique. Toutefois, si l'on suivait ce raisonnement, aucune évaluation du coût moyen d'une construction publique ou privée ne serait possible. Les éléments de différenciation de prix évoqués (caractéristiques architecturales, périmètre du projet, délais de construction, équipement techniques) sont le reflet des choix de la collectivité, dont le coût à la place n'est que la résultante synthétique. La chambre estime donc que la comparaison sur cette base, d'ailleurs utilisée par la commune et son assistant à maîtrise d'ouvrage dans l'évaluation préalable, demeure pertinente.

La commune a par ailleurs fourni des éléments d'information qui expliqueraient selon elle la détermination du coût du stade dans l'évaluation préalable (165,8 M€) et l'évolution ensuite constatée entre cette estimation initiale et le coût final (204 M€).

Facteurs d'évolution des coûts entre le projet CARI de 2006 et l'Allianz Riviera, selon la commune de Nice

Coûts et nature de la correction (en M€)	Montant de la correction	Coût résultant des évolutions cumulées
Coût de construction stade CARI en 2006		88,50
Actualisation des prix 2005-2009	15,90	104,40
Augmentation de la jauge de 32 826 à 35 624 places (soit 2788 places)	13,50	117,90
Mise en conformité euro 2016	17,96	135,86
Moins-value travaux en moins	- 6,00	129,86
Prestations supplémentaires multifonctionnalité	6,00	135,86
Prestations supplémentaires éco-durabilité	3,00	138,86
corrections parking	6,18	145,04
Coût évaluatif du stade CARI à périmètre "équivalent" à l'Allianz Riviera, en valeur 2009, après prise en compte des explications apportées par la commune		145,04
Coût, calculé par la commune, du stade CARI à périmètre "équivalent" à l'Allianz Riviera, en valeur 2009 (reste un écart inexpliqué de 1,8 M€)		146,84
Assurances non intégrées dans le projet CARI	4,46	151,30
Musée du sport	8,10	159,40
Coût évaluation préalable y compris musée	6,45	165,85
Actualisation de prix (période non précisée)	21,16	187,01
Places enterrées	18,40	205,41
Cahier charges GEEM	10,70	216,11
Coût, calculé par la commune, du stade après prise en compte des évolutions postérieures à l'évaluation préalable		216,11
Coût du stade Vinci		204,00

Les montants ainsi avancés par la commune se présentent sous la forme de coûts différentiels par rapport au projet de 2006, qui ne sont pas identifiables ou vérifiables par la chambre au regard des documents dont elle dispose.

Ces éléments censés expliquer l'importante augmentation constatée entre le coût de construction du projet de stade Cari et celui de l'Allianz Riviera (+ 115 M€ soit + 131 %), malgré la suppression du centre d'entraînement et des places de parking en surface alors prévus, ne peuvent être admis par la chambre dès lors que :

- la base sur laquelle s'applique l'augmentation de l'indice du coût de la construction n'est pas explicitée ;
- la légère augmentation de la jauge est évaluée sur la base d'un coût non expliqué de 4 500 € par place qui ne correspond ni au coût par place du stade Cari ni à celui de l'Allianz Riviera ;
- aucun détail, explication, évaluation ou pièce n'est produit pour démontrer la consistance et l'ampleur des coûts de mise en conformité intégrale et voulue au cahier des charges de l'UEFA⁶², des « prestations supplémentaires » d'intégration des places de parking souterraines ou de mise en conformité avec le cahier des charges « grands établissements à exploitation multiple ». Pour ces différents postes, la commune invoque un surcoût de 60 M€ qui n'est appuyé d'aucune précision.

Sur ces bases, la commune estime que le coût du stade aurait même dû atteindre 216 M€ et en tire même la conclusion que le stade de Nice, plus petit que celui de Bordeaux (de 6 500 places, soit une jauge inférieure de 18 %) et pourtant plus cher de 20 M€ serait, toutes choses égales par ailleurs, 20 % moins cher que ce dernier. En effet, la commune souligne que la surface utile du stade de Nice s'élève à 58 878 m² tandis que celle du stade de Bordeaux serait de 48 861 m².

Si elle n'a pas de jugement à porter sur l'opportunité des choix de la commune en ce qui concerne l'architecture, la jauge, l'« éco-durabilité » ou la « multifonctionnalité » du stade, la chambre n'en tient pas moins à souligner que ces choix d'investissement se traduisent directement en coûts d'investissement et que le coût du stade de Nice s'établit à un niveau très supérieur à la moyenne de ceux des stades récemment construits ou en construction.

5.2 Un financement en phase construction principalement bancaire et marginalement sur les fonds propres

A la date de mise à disposition du stade (août 2013), le compte d'emplois et de ressources se présentait ainsi :

Les ressources finançant le stade et leur utilisation

Emplois	M€ HT	Ressources	M€ HT
Coût de construction (y c. maîtrise d'œuvre, contrôle)	204	Emprunts bancaires	110
Frais financiers intercalaires, impôts sur les sociétés, contribution sociale de solidarité des sociétés	9	Subventions d'équipement	60
Compte d'adaptation réglementaire	2	Valorisation PIA	25
		Fonds propres (capital social et dette subordonnée)	19
Total	215		215

Source : modèle financier / onglet synthèse

⁶² La commune indique en effet, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que « A Nice, le choix a été fait de répondre strictement au cahier des charges de l'UEFA, ce qui n'est pas le cas des autres stades en France ».

La construction est principalement financée par les emprunts bancaires et les subventions publiques et marginalement par les fonds propres des actionnaires de NES. Le *gearing* (ou taux d'endettement net i.e. le ratio de la dette financière et bancaire nette sur les capitaux propres, qui mesure le risque de la structure financière de l'entreprise) s'élève à 85 % après fixation des taux. Compte tenu des subventions, les fonds propres représentent donc environ 10 % du financement. Le partenaire et la collectivité recherchent à les minimiser pour des raisons différentes : la commune car le coût de leur rémunération est supérieur à ceux d'un emprunt bancaire, le partenaire car les fonds propres sont la part de risque qu'il prend dans l'opération.

Les taux bancaires, non fixés à la date de signature du contrat, ont été définitivement arrêtés le 30 août 2013. La commune a pu bénéficier de taux légèrement inférieurs à ceux initialement prévus. Ce gain est toutefois modeste (environ 1,5 M€ d'économie sur les intérêts en euros courants et environ 1 M€ de contribution publique en valeur actuelle nette).

Taux d'intérêt bancaires et commissions proposés par Vinci

	Evaluation préalable	Offre initiale Vinci	Offre finale Vinci	Taux arrêtés
Taux d'intérêt de base exploitation	3,84%	3,93 %	2,52%	2,44%
Marge exploitation	2,00%	2,25 %	1,10%	1,10%
Marge de swap exploitation	0,20%	0,25 %	0,15%	0,15%
Total	6,04%	6,43 %	3,77%	3,69%

Sources : évaluation préalable, offres initiale et finale, modèle financier après fixation des taux.

Les capitaux propres sont d'autant plus chers qu'ils sont remboursés très vite et sont de fait peu dépréciés. Ainsi, selon le modèle financier, la VAN des capitaux privés, avec un taux d'actualisation de 4 %, est la suivante.

Comparaison de la VAN des remboursements opérés sur les capitaux propres et les emprunts bancaires

En milliers d'euros (en VAN 4 %)	Capitaux propres (dette subordonnée et capital social)	Tirage tranche élargie (emprunts bancaires)
Tirages	20 930	103 744
Remboursement	17 325	54 096
Commissions, intérêts et dividendes	26 692	49 084
Total	23 087	-564

Source : modèle financier après fixation des taux.

Le taux de rentabilité interne (TRI) des actionnaires de NES (16,3 %) est élevé et bien supérieur à ceux de projets similaires (13,4 % à Marseille, 8,6 % à Lille).

Comparaison des coûts moyens pondérés de financement proposés par Vinci, Bouygues et Cari

	Vinci après fixation des taux	Vinci offre finale	Pm. Bouygues	Pm. Cari
TRI capitaux propres nominal	16,3 %	15,29 %	12,12 %	12,00%
TRI projet, nominal	5,8 %	6%	4,02%	2,85%
Remboursement des actionnaires	15/01/2019	31/12/2019	01/01/2021	01/01/2022
Gearing moyen	85 / 15	84 / 16	90,5 / 9,5	89 / 11
Coût des fonds propres	16,3 %	15,29 %	12,12 %	12,00%
Crédit Dailly	3,69 %	3,77 %	3,90 %	4,24 %
Coût moyen pondéré du financement	5,58 %	5,61 %	4,68%	5,09 %

Source : rapport d'analyse des offres et modèle financier

Ce TRI élevé, qui pèse sur le coût moyen pondéré du financement du stade, a en outre augmenté d'un point entre l'offre faite par Vinci à la commune et le modèle définitif après fixation des taux, ce qui n'a pas permis à la commune de profiter pleinement du gain obtenu sur les taux bancaires.

Le contrat indique en effet que le cas de base du modèle financier repose sur un TRI de 15,8 %. Le passage du taux de 15,3 % de l'offre finale à celui de 15,8 % dans le contrat n'a pu être expliqué par la commune. Le passage de 15,8 % à 16,3 % dans le modèle financier final est, quant à lui, intervenu lors de la fixation des taux, dans des conditions peu explicites.

Si la réponse de la commune n'a pas permis de comprendre la nature précise de ces évolutions, le partenaire NES, en revanche, a quant à lui indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « le remboursement et le rendement des fonds propres dépendent entièrement de la capacité à générer les recettes [d'exploitation du stade, soit les 5 M€ de recettes garanties évoquées au point 5.3.2.] prévues dans le cas de base. Ces recettes, par nature fortement aléatoires et difficiles à prévoir en amont (*namings*, concerts, événements d'entreprise et séminaires,...), présentent un niveau de risque nettement supérieur à l'emprunt bancaire, ainsi qu'aux fonds propres dans le cadre d'autres projets moins risqués, et justifient un objectif de rendement plus important. En effet, dans l'hypothèse où une partie seulement des recettes serait réalisée, l'impact sur le rendement des actionnaires serait très lourd.

Les actionnaires de NES ont retenu une approche prudente, consistant à dimensionner les redevances [versées à la commune] sur la base d'un TRI de 5% dans un cas dégradé de recettes dans lequel 66% des recettes du cas de base seraient réalisées [soit environ 3,5 M€ par an]. Autrement dit, le même niveau de redevances qui permet aux actionnaires d'envisager un rendement de 16,3 %, si la totalité des recettes prévues au cas de base se matérialise, fait chuter le rendement à seulement 5 % si 34% des recettes prévues ne sont pas réalisées. (...)

Par ailleurs, le TRI prévu par le modèle financier est un TRI cible et théorique. Il ne serait atteint que si le projet ne subit aucun aléa. Le TRI final, et donc le niveau de rémunération des actionnaires, ne pourra être connu qu'en fin de contrat. L'expérience montre malheureusement que l'évolution des TRI prévisionnels ne joue pas en faveur des actionnaires.

L'augmentation de TRI du cas de base entre l'offre finale et la fixation des taux est seulement due au maintien de la contrainte de TRI à 5 % en cas dégradé.

Le choix de dimensionner le rendement des fonds propres sur 5 % dans un cas à des recettes avec - 34 % avait été clairement indiqué dans l'offre finale (...) tout comme le fait que par conséquent le niveau de TRI en cas de base était susceptible de varier [en fonction] de l'évolution des autres paramètres. La baisse des taux d'intérêt entre l'offre finale et la fixation des taux a diminué les frais financiers, financés entre autres par les fonds propres sur la base du ratio 15/85 avec la dette. Les fonds propres ont donc aussi baissés. Un montant de fonds propres plus faible résiste moins bien à une réduction donnée des recettes annexes, ainsi pour assurer le respect de la contrainte de TRI à 5 % sur la base d'un cas de recettes annexes à 66%, le niveau de TRI en cas de base doit augmenter au fur et à mesure que le montant de fonds propres se réduit ».

Cette réponse confirme l'analyse de la chambre sur le surdimensionnement des recettes garanties par NES (cf. *supra*, le point 3.2.2, et *infra*, le point 5.3.2) : le scénario dégradé de recettes d'exploitation qui, selon les prévisions de NES, lui assurerait, un TRI de 5 %, ramènerait ces recettes à 3,432 M€ par an, soit le niveau anticipé par l'évaluation préalable et par les trois concurrents - Vinci compris - dans leurs offres initiales. Il ressort donc de la réponse de NES aux observations provisoires de la chambre que le partenaire a pris le risque de proposer à la commune un niveau de recettes garanties élevé, mais en réalité en partie artificiel.

Cet engagement, toutefois, ne grève pas *in fine* le rendement qu'il attendait, dès lors que cette hypothèse lui assurerait un TRI de 5 %, et le risque que NES dit prendre sur ces recettes est en fait assumé en grande partie par la commune, qui le « rembourse » *via* un taux d'intérêt des fonds propres élevé. Ce niveau de risque peut aussi expliquer que le plan de financement de NES fasse une part bien supérieure aux fonds propres que ceux de Cari et Bouygues.

5.3 Les subventions publiques et les redevances versées par la commune au partenaire privé financent la quasi-totalité de la construction et de l'exploitation du stade

5.3.1 Les subventions d'investissement : un tour de table trop hâtif et un coût de portage important

Le contrat a prévu le versement de 60 M€ HT de subventions d'investissement par diverses collectivités publiques, sans en préciser la répartition entre les divers financeurs publics. La clause correspondante, rédigée d'une manière imprécise, est révélatrice de l'élaboration trop hâtive de l'enveloppe des subventions du plan de financement. Elle stipule en effet que « pour la réalisation du projet du stade de Nice, la Ville de Nice pourra bénéficier de subventions d'équipement de la part de cofinanceurs publics tiers. Ces subventions sont reversées au partenaire selon l'échéancier défini dans [le plan de financement]. Le montant total des subventions publiques ainsi apporté par la ville de Nice au partenaire privé s'élève à 60 M€ hors taxes ».

Le plan de financement indique que « des subventions d'un montant de 60 M€ HT sont reversées au partenaire au fur et à mesure de l'avancement des études et des travaux selon l'échéancier suivant (...) ».

Ainsi le contrat se borne-t-il à prévoir des « subventions de cofinanceurs publics tiers » et des « reversements », sans imposer à la ville ni qu'elle verse une subvention propre, ni qu'elle doive compléter les subventions de cofinanceurs publics tiers pour arriver à un montant de 60 M€ HT.

Le contrat n'a pourtant pas été lu de cette manière et une délibération du 17 décembre 2010, constatant que le montant initial de ressources externes était estimé à 44 M€ par la commune⁶³, prévoit de manière surprenante que « le contrat prévoit que la ville de Nice apporte, en période de construction, une contribution de 16 M€ HT, soit un montant total des contributions publiques d'investissement à 60 M€ ».

La commune avait, par courriers des 19 avril et 25 novembre 2010, sollicité de la région une subvention de 27 M€ correspondant à 16 % du coût de construction, arguant que « le taux de 16 % [correspond] à celui retenu par le Conseil régional du Nord pour le stade de Lille ». Cette demande est intervenue après qu'elle eut défini le projet, son budget et son mode de réalisation, sans avoir pris au préalable l'attache de la région pour discuter du financement qu'elle était susceptible d'apporter, et alors que la commune lui demandait pourtant de contribuer pour un montant supérieur aux fonds propres amenés par le partenaire privé.

Après de nouvelles demandes de la ville, le président du conseil régional lui a indiqué, par courrier du 16 mai 2011, que « la contribution de la Région pourrait être de l'ordre de 7 M€ ». A la date d'achèvement du contrôle de la chambre, aucune délibération n'avait toutefois été votée à ce titre par le conseil régional.

Au final, les subventions obtenues par la commune au regard des conventions signées s'élèvent à 46 M€ HT (6 M€ de la métropole, 20 M€ du département et 20 M€ de l'Etat). Ainsi, n'ayant pas achevé son tour de table au moment de la signature du contrat et estimant que le contrat lui imposait le versement des subventions manquantes jusqu'à 60 M€, la commune les a donc complétées à hauteur de 14 M€ HT.

⁶³ 18 M€ de l'Etat, 20 M€ du conseil général, 6 M€ de la métropole.

En outre, alors que la commune avait, au 1^{er} janvier 2014, versé ces 60 M€ HT à NES (71,8 M€ TTC), elle n'avait alors perçu que 19 M€ de la métropole et du département et elle n'a encaissé 16 des 20 M€ promis par l'Etat qu'en février 2014⁶⁴. Elle a donc assuré pendant deux ans et demi le coût en trésorerie du décalage entre versement et perception effective des subventions pour plusieurs dizaines de millions d'euros (44 M€ en moyenne mensuelle sur l'année 2013) et elle continue de l'assumer en partie à ce jour.

Selon la commune, le coût financier du portage entre les subventions attendues et les subventions reçues avait engendré, au 31 décembre 2013, un coût financier de 1,9 M€.

5.3.2 Les redevances nettes versées par la commune atteignent 10 à 15 M€ HT par an

Depuis la réception de l'enceinte élargie, la commune verse à la société NES des redevances trimestrielles dues pour toute la durée du contrat, soit jusqu'en 2041. Elles constituent la rémunération du partenaire⁶⁵, versée en contrepartie de la mise à disposition de l'enceinte, et couvrent les coûts de construction, de maintenance, de gros entretien et rénovation (GER) et de mise en configuration du stade pour l'Euro 2016.

Le contrat et le modèle financier déterminent des « redevances brutes », desquelles sont soustraites des « recettes garanties » versées par NES à la commune, pour aboutir à des « redevances nettes ».

Le niveau des recettes garanties par NES et les interrogations sur le modèle économique du stade

Les recettes garanties sont définies par le contrat comme « la partie des recettes annexes dont le partenaire garantit le montant sur la durée du contrat ». Les recettes annexes sont « tirées de l'exploitation de l'enceinte élargie par le partenaire, nettes des coûts variables y afférents ». Elles sont indexées à un taux de 2 % par an, alors que l'indexation des redevances brutes repose sur un panier d'indices plus dynamiques, le modèle financier retenant une hypothèse d'indexation de 3 %.

L'évaluation préalable estimait les recettes d'activités hors football à 3 M€ par an⁶⁶. Les offres initiales des candidats étaient conformes à cette estimation. Ainsi Vinci estimait ces recettes à 2,645 M€ ou 3,32 M€ en cas de nommage (*naming*), Bouygues à 2,463 M€ et Cari faisait une hypothèse moyenne de recettes de 3,286 M€ (nommage compris).

L'offre finale de Vinci anticipe toutefois un montant de recettes bien supérieur, qui s'établit à 5,2 M€ soit une augmentation de + 56,6 %, grâce notamment à une « programmation ambitieuse » consistant à doubler le nombre d'événements prévus pour atteindre plus de 200 par an, sans que les raisons d'une telle progression soient explicitées.

Selon la commune, à la date du 6 octobre 2014 (date de sa réponse aux observations provisoires de la chambre), le stade n'aurait cependant été le siège que de 75 événements d'entreprises ou privés regroupant 16 922 personnes et de 34 visites du stade.

En dépit de demandes de la chambre, la commune n'a obtenu de NES ni le plan d'activité et le modèle économique de l'exploitation du stade, ni le contrat de nommage avec Allianz. Ces recettes demeurent donc inexécutées.

⁶⁴ Les aides de l'Etat à la construction ou à la rénovation des stades de l'Euro 2016 ont fait l'objet d'une notification à la Commission européenne. La Commission n'a autorisé ces aides que le 18 décembre 2013 en jugeant que si ce financement public procurait bien un avantage aux entreprises participant à la construction et la rénovation des stades, elle restait compatible avec le marché intérieur en contribuant à la réalisation d'un objectif commun de l'Union européenne sans fausser indûment la concurrence.

⁶⁵ Article 29 du contrat.

⁶⁶ 1 M€ par an pour la location du stade à des organisateurs (0,5 M€ pour des concerts et 0,5 M€ pour des salons et séminaires) et 2 M€ pour la mercatique (1,6 M€ au titre du nommage et 0,4 M€ de partenariats et publicité).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, NES a indiqué s'être appuyée sur des conseils externes spécialisés qui auraient validé son plan d'affaires, mais n'a pas expliqué l'augmentation importante du montant des recettes garanties durant les quelques mois qui ont séparé ses offres initiale et finale. La société soutient par ailleurs que la ville a été conseillée afin de valider la cohérence de ce plan d'affaires, alors que, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a indiqué « qu'elle [concevait] difficilement l'intérêt d'analyser le *business model* du partenaire privé ».

La chambre s'interroge d'autant plus sur ce modèle économique que la totalité des recettes d'exploitation jusqu'à 5,2 M€ annuels sont reversées à la ville, ce qui signifie que le partenaire ne garderait pour lui aucune recette propre des activités qu'il organisera dans le stade. La ville bénéficie certes de ces recettes garanties quoi qu'il arrive, mais leur reversement intégral pose la question de la qualité de l'offre de Vinci et de la pertinence de l'analyse des offres, la commune s'étant bornée à constater que l'offre de Vinci était la plus intéressante sans remettre en cause la soudaine progression du montant des recettes garanties.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, NES a indiqué qu'en 2014, première année complète d'exploitation du stade, la société devrait générer des recettes annexes très supérieures aux 3,32 M€ annoncés dans l'offre initiale, et que la performance de ce type de projet ne s'apprécie que dans la durée. Toutefois, la faible activité observée depuis la mise en service du stade (aucun concert n'a notamment été organisé) ou les coûts induits pour NES (la pelouse a été changée à plusieurs reprises après les premiers matchs de rugby du RC Toulon) ne permettent toujours pas d'appréhender le modèle économique du partenaire.

Le montant des redevances

La commune s'acquitte de plusieurs types de redevances dont le montant pour l'ensemble du contrat a été arrêté comme suit :

Composition et montant des redevances brutes et nettes sur la durée du contrat			
En milliers d'euros	En € courants	En € constants	En VAN à 4%
RBA1. Immobilier	277 731	277 731	151 133
<i>dont RBA1a - Part investissement</i>	<i>129 008</i>	<i>129 008</i>	<i>70 202</i>
<i>dont RBA1b - Part financement</i>	<i>122 551</i>	<i>122 551</i>	<i>66 688</i>
<i>dont RBA1c - Impôts</i>	<i>26 173</i>	<i>26 173</i>	<i>14 242</i>
RBA2. Fonctionnement	94 626	59 760	48 277
RBA3. GER	82 156	50 207	41 431
RBA4. Gestion	96 080	60 757	49 030
RBA5. Euro 2016	5 155	4 521	4 139
Total des redevances brutes	555 748	452 976	294 010
Recettes garanties	- 197 289	- 143 225	- 102 741
Total des redevances nettes	358 459	309 751	191 270

Source : modèle financier après fixation des taux d'intérêts

A titre d'exemple, la commune devra donc s'acquitter envers le partenaire des redevances annuelles suivantes (en euros courants) :

Montant des redevances annuelles brutes et nettes à différentes étapes du contrat (avec indexation)

En M€ courants	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Redevance annuelle brute	16,41	17,78 *	17,78	19,19	21,16	22,59	24,34
Redevance annuelle nette	10,90	12,17	11,56	12,34	13,59	14,24	15,12

** dont 1,16 M€ au titre de la RBA5 "Euro 2016"*

Source : modèle financier après fixation des taux.

La commune, dans sa réponse à la chambre, indique que les redevances « connaissent une indexation très nettement inférieure à l'indexation contenue dans le modèle financier » depuis plusieurs mois. La chambre a, par construction, retenu l'indexation du modèle financier, seule source contractuelle, mais relève que les index, qui pourront certes évoluer à la baisse, pourront aussi le faire à la hausse, ce qui renchérra alors le coût des redevances.

La commune devra donc s'acquitter de 10 M€ à 15 M€ par an, pour un équipement dont elle sera propriétaire dans 26 ans, mais dont elle n'a en réalité, durant cette période, pas véritablement la jouissance, ou de manière extrêmement marginale.

5.4 Le compte de résultat du stade en exploitation est financé à 65 % par les redevances

Le scénario de base du modèle financier⁶⁷ prévoit un coût de financement de 122 M€ dont 69 M€ pour les banques. Les actionnaires apportent 20 M€ de fonds propres, dont le retour sur investissement (*payback*) aura lieu en 2019 et le remboursement intégral en 2022, et qui seront rémunérés à hauteur de 54 M€ (représentant 10 % des flux de revenus du projet). Ce coût important des fonds propres comparé à la dette bancaire souligne l'intérêt qu'aurait eu, lors de l'évaluation préalable, une estimation du coût du projet en maîtrise d'ouvrage publique financée par emprunt.

Compte d'exploitation de 2013 à 2041 (en M€ courants)

Revenus HT		Charges HT		Soldes de gestion	
Redevances versées par la commune, nettes des recettes garanties	359	Exploitation, maintenance, GER	266	Excédent brut d'exploitation	290
		Amortissements	141	Résultat d'exploitation	149
		Intérêts bancaires	69		
		Intérêt dette subordonnée (actionnaires)	13	Résultat avant impôts	67
		Impôts sur les sociétés	26	Résultat après impôts	41
Recettes garanties (= recettes annexes)	197	Dividendes	41		
Total	556	Total	556		

Source : modèle financier après fixation des taux

Ce compte d'exploitation permet de comprendre qu'outre les marges réalisées par les entreprises de construction et de maintenance, qui demeurent inconnues s'agissant de contrats de droit privé dont la ville ne dispose pas, les profits de NES résultant moins de l'exploitation du stade que de la rémunération des capitaux propres investis dans le projet pendant une dizaine d'années.

⁶⁷ Malgré d'inévitables impondérables, le scénario de base est logiquement celui qui devrait avoir le plus de probabilité de se réaliser pendant l'exécution du contrat dès lors qu'il résulte des évaluations menées par les parties avant la signature du contrat.

Dans sa réponse à la chambre, la société NES a souligné que cette rémunération des fonds propres n'interviendrait qu'en cas de réalisation des recettes d'exploitation. Il n'en demeure pas moins que, les recettes étant reversées à la ville qui garantit le remboursement des fonds propres via la redevance RBA 1 b, la rémunération du partenaire ne provient pas directement, mais seulement indirectement, de l'exploitation du stade puisque les recettes reversées à la ville lui sont en partie retournées au travers des dividendes perçus.

5.5 La prise en charge de la totalité des impôts et taxes par la commune

Le premier alinéa de l'article 54 du contrat prévoit que « les impositions et contributions [...] y compris toutes les charges et taxes locales ou autres prévues ou imprévues auxquelles d'une part l'ouvrage (...) et d'autre part le partenaire est assujetti [...] sont supportées et réglées par lui ». Toutefois, le deuxième alinéa de l'article tempère aussitôt fortement cette obligation pour NES de régler ses impôts puisqu'il prévoit que « par dérogation, la cotisation économique territoriale, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe foncière sur les propriétés bâties [...] seront refacturés à la Ville à l'euro l'euro ».

La plupart des impositions dues à raison du stade sont donc payées par la commune. Celle-ci rembourse ainsi l'impôt sur les sociétés par le biais de la redevance RBA 1c et la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), intégrée à la redevance RBA 4. Elle rembourse aussi, par le biais des redevances ou des subventions, la taxe locale d'équipement, la redevance archéologique et la participation de raccordement à l'égout, soit au total 3,3 M€, qui ont été intégrées au coût de construction du stade.

De même, alors que le stade de Nice, productif de revenus pour la ville, ne peut bénéficier de l'exonération temporaire⁶⁸ prévue pour les immeubles construits dans le cadre d'un PPP et doit donc être soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), son remboursement à l'euro l'euro par la ville permet de se substituer aux conditions légales de l'exonération, qui ne sont pas remplies. Il constitue donc une libéralité sans fondement à l'égard de NES. La ville rembourse ainsi à son partenaire la totalité de la taxe foncière, dont la part départementale (12 %) et les frais de gestion de l'Etat.

Elle rembourse également à NES la contribution foncière des entreprises, perçue par la métropole.

Le cas de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) semble encore plus emblématique : alors que les déchets sont produits à l'occasion des matchs de l'OGC Nice ou des manifestations du partenaire, la commune supporte *in fine* l'intégralité du coût de la TEOM, pour un montant annuel estimé par elle à 0,3 M€.

Ces reversements se traduisent pour la commune soit par une perte de fiscalité évaluée à plus de 22 M€⁶⁹, pour ce qui concerne les recettes qu'elle devrait elle-même encaisser, soit par une dépense nette correspondant au remboursement des impositions perçues par d'autres collectivités (métropole, département), également financée par le budget communal, estimée à près de 50 M€ (TEOM, contribution foncière des entreprises et part départementale de taxe foncière), soit un total de plus de 70 M€ sur la durée du contrat. La ville assume du reste totalement le risque d'une éventuelle augmentation des taux par la métropole ou le département.

La voie du remboursement à l'euro l'euro, plutôt que l'intégration au modèle financier, conduit par ailleurs à fausser la vision de l'équilibre général du projet et de la réalité des coûts pour la ville. N'étant pas intégrées aux redevances, ces sommes devraient être considérées comme des subventions au partenaire.

⁶⁸ Article 1382-1°-bis du code général des impôts.

⁶⁹ Selon l'hypothèse, d'une part, d'une actualisation annuelle des bases de 1,5 %, estimation prudente puisque la loi de finances l'actualise généralement de 1,8 % à 2 %, et, d'autre part, d'une stabilité des taux.

Dans leurs réponses aux observations provisoires de la chambre, la ville et la société NES se fondent sur l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 17 juin 2014 précité pour estimer que les dispositions de l'article L. 1414-10 du code général des collectivités territoriales n'imposent pas de consolider ces coûts et qu'il s'agit là d'une solution classique retenue dans la « quasi-totalité des PPP », le remboursement des impôts et taxes à l'euro l'euro constituant selon eux une meilleure solution⁷⁰ que celle de leur intégration directe dans les redevances dues par la ville.

La chambre souligne toutefois que, du point de vue de la bonne gestion des deniers publics, la légitimité même de ce remboursement est discutable, dès lors que la société NES, propriétaire et exploitante de l'ouvrage, n'acquitte aucun impôt lié à ces deux qualités. Elle observe également que l'argument tiré de l'article L. 1414-10 du code général des collectivités territoriales est inopérant, puisque les dispositions correspondantes ne portent que sur la procédure et le contenu de l'information donnée au conseil municipal.

5.6 Les aménagements complémentaires, autres sources de coûts

L'avenant n° 2 du 5 août 2013 a prévu des aménagements complémentaires qualifiés de « souhaités par la ville », qu'elle finance, hors redevance relative à l'immobilier, à hauteur de 50 % pour un montant de 1,25 M€ HT, alors que certains d'entre eux (balnéothérapie et aménagements complémentaires des vestiaires pour un montant total de 358 000 €) relèvent davantage de l'OGC Nice que du contribuable. Ces aménagements engendrent également, sur la durée du contrat, une augmentation des redevances GER et exploitation d'environ 3,2 M€ HT (en euros courants).

La commune a par ailleurs conclu un marché de travaux de 663 000 € HT avec la société Eiffage pour « des travaux de création de parkings de desserte de l'Allianz Riviera ». En dépit de l'objet très clair du marché, la commune conteste dans sa réponse le rattachement de ce coût au stade, estimant que « dans cette logique tous les aménagements de voirie réalisés dans le secteur pourraient être rattachés au coût du stade » (cf. « la voie dite des 40 mètres »). La chambre observe qu'effectivement une quote-part du coût de ces équipements aurait dû en toute logique être rattachée au stade.

5.7 Le coût total net du stade pour la commune sur la durée du contrat dépasse 370 M€

La somme de l'ensemble des coûts directs et indirects mentionnés dans le présent rapport conduit à estimer le coût global net du stade pour la ville de Nice à 372 M€ sur la durée du contrat. Ce coût ne prend pas en compte les 46 M€ de subventions d'investissement versées par d'autres personnes publiques, ni les taxes qu'il générera pour celles-ci (TVA, taxe foncière, impôt sur les sociétés, etc.).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune évalue quant à elle ce coût global à 318 M€.

Selon elle, les dépenses s'élèvent à 463 M€ (l'écart de 4 M€ avec la chambre s'expliquant par le fait que la commune estime que les travaux du parking Eiffage précité n'ont pas à être rattachés au stade et que les pénalités de retard (cf. point 4.2) n'étaient pas dues, arguments que la chambre n'a pas retenus).

Quant aux recettes, la ville les évalue à 145 M€. L'écart de 50 M€ avec la chambre s'explique par deux facteurs :

⁷⁰ NES considère en effet que dans le cas d'une intégration à la redevance, le montant des impôts et taxes liés au projet aurait été « inévitablement augmenté d'une charge d'aléa qui aurait été supporté par la ville ».

- La ville dit avoir « une approche optimiste de la redevance de l'OGC Nice », et exclut une descente du club en Ligue 2 sur la durée du contrat (contrairement à l'hypothèse d'un tiers de temps en Ligue 2 qu'elle avait retenue dans l'évaluation préalable). Elle estime donc que la redevance perçue de l'OGC pour l'utilisation du stade s'élèverait à 100 M€ sur la durée du contrat. La chambre, pour sa part, retient une évaluation plus basse (80 M€) en reprenant l'hypothèse initiale de la commune de rétrogradation du club pendant dix ans en Ligue 2. La chambre constate d'ailleurs que la nouvelle convention conclue entre la ville et l'OGC Nice, approuvée par le conseil municipal le 18 décembre 2014, prévoit une part variable qui ne se déclenchera qu'à un très haut niveau de recettes de billetterie et de parrainages (*cf. infra*) ;
- La ville prévoit une « valorisation du stade du Ray » de 30 M€ sur laquelle elle n'a fourni aucun élément justificatif, ni dans sa réponse écrite ni lors de l'audition de son représentant, qui permettrait à la chambre de retenir cette recette.

Evaluation du coût total net du stade pour la commune sur la durée du contrat

Sur la durée du contrat	HT en M€ courants
Dépenses	467 M€
Redevances nettes des recettes garanties	358,5 M€
Marché initial et complémentaires d'AMO	1,1 M€
Compensation baisse tarif rachat de l'électricité	3,1 M€
Travaux parking Eiffage	0,7 M€
Pénalités de retard de livraison du stade non appliquées	3,325 M€
Avenant 2 - aménagements complémentaires - investissements	1,25 M€
Avenant 2 - aménagements complémentaires - GER	3,8 M€
Préfinancement des subventions d'équipement des autres collectivités publiques.	1,9 M€
Subvention d'équipement de la commune	14 M€
Perte fiscale (TFPB part commune / contribution foncière des entreprises)	22 M€
Dépenses fiscales (remboursement TEOM, TFPB part départementale)	50 M€
Frais financier de l'« avance » au musée national du sport (<i>cf. infra</i>)	0,4 M€
Absence de redevance d'occupation des locaux du musée sur la base des 0,25 M€ / an de l'évaluation préalable (<i>cf. infra</i>)	6,75 M€
Recettes	95 M€
Redevance de l'OGC Nice (hypothèse 3 M€ indexés à 2% / an durant 27 ans - décote de 25% si rétrogradation en Ligue 2)	80 M€
Economie sur le fonctionnement du stade du Ray du fait de sa fermeture (0,5 M€ par an)	15 M€
Solde	372 M€

6. Les relations déséquilibrées avec le club résident de l'OGC Nice

6.1 Le cadre des relations avec l'OGC Nice limite le risque économique et sportif supporté par le club

6.1.1 La convention d'occupation de l'Allianz Riviera

La commune met à disposition de la société anonyme sportive professionnelle (SASP) OGC Nice et de l'association gérant les activités non-professionnelles du club différents terrains et locaux, sur le fondement d'une convention du 2 novembre 2006 modifiée par trois avenants et renouvelée le 18 janvier 2010, en contrepartie de recettes très faibles :

Recettes versées par le club à la commune sur le fondement des conventions de 2006 et 2010

En €	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Association	19 462	12 127	16 876	13 793	2 185	0
SASP	223 046	204 339	79 049	261 931	166 662	207 529
Total	242 508	216 466	95 925	275 723	168 846	207 529

Source : commune

Bien que l'OGC Nice occupe toujours des locaux communaux au stade Charles Ehrmann et au stade du Ray⁷¹, la relation essentielle entre la commune et le club repose désormais sur la convention conclue par la ville avec la SASP OGC Nice Côte d'Azur en vue de l'occupation de l'Allianz Riviera par l'équipe professionnelle. Cette convention a été conclue le 16 octobre 2013.

Lors de la signature du contrat de partenariat, le montant des redevances du club résident n'avait pas été négocié de manière définitive. En effet, le projet de convention annexé au contrat (annexe XII) ne comportait pas la grille des redevances, qui n'est apparue que dans la convention signée en octobre 2013.

La commune ne disposait donc pas à ce moment d'une vision certaine du coût annuel du stade, net de la redevance perçue de l'OGC Nice. La redevance « de 3 M€ à 4 M€ » était ainsi encore la référence présentée lors du conseil municipal du 5 juillet 2013, alors qu'elle n'avait plus qu'un lointain rapport avec le niveau de redevance que la commune a finalement retenu dans la convention conclue avec le club. En signant cette dernière près de trois ans après le contrat de partenariat qui entérinait le fait que l'OGC Nice serait, quoi qu'il arrive, le club résident du stade de l'Allianz Riviera, et en étant liée pour une durée très longue dans le cadre du PPP, la commune ne s'est pas placée dans une situation favorable pour la négociation.

La convention conclue le 16 octobre 2013 a mis à la charge du club une redevance composée d'une part fixe de 1 M€ HT par an et d'une part variable, calculée par l'application de taux progressifs sur le « chiffre d'affaires billetterie annuel hors taxes ». Etant donné le caractère très progressif de ces taux, l'OGC aurait reversé une part variable limitée à 8 % de son chiffre d'affaires de billetterie jusqu'à 11,2 M€ HT et il aurait fallu dépasser 18 M€ de chiffre d'affaires billetterie pour parvenir à une part variable approchant les 2 M€.

Dans son rapport d'observations provisoires, la chambre avait donc recommandé à la ville de renégocier cette convention. Aussi, dans sa séance du 19 décembre 2014, le conseil municipal a autorisé le maire à signer un avenant à la convention du 16 octobre 2013. La chambre a reçu communication de ces pièces et fonde donc ses observations définitives sur ce nouvel instrument contractuel.

⁷¹ Convention du 24 mai 2013 portant sur des locaux au stade Charles Ehrmann et 44 m² de bureaux au stade du Ray, moyennant une redevance annuelle respective de 56 321 € et 4 840 €.

La convention, qui prend fin le 30 juin 2040, autorise l'OGC Nice à utiliser le stade pour ses rencontres à domicile et certains entraînements. Au titre des rencontres programmées, le club bénéficie de la mise à disposition de l'enceinte et des parcs de stationnement (ces derniers à titre payant), ce qui lui permet entre autres de percevoir les droits de stationnement sur les parkings de l'enceinte élargie. Il doit à ce titre assurer :

- la sécurité, le nettoyage et l'élimination des déchets dans l'enceinte élargie, y compris les parcs de stationnement ;
- la commercialisation et la gestion de la billetterie et des accréditations, des loges et des places prestige et affaires (*business seats*), des emplacements publicitaires des loges et de l'enceinte et de la restauration (bars, salons, buvettes et kiosques mobiles) ;
- la commercialisation de la captation et les droits de diffusion des rencontres.

L'OGC Nice bénéficie enfin de la mise à disposition permanente de locaux pour la billetterie et la boutique, l'entreposage et le stockage du matériel⁷².

6.1.2 Les redevances versées par le club pour l'Allianz Riviera seront inférieures aux prévisions de l'évaluation préalable

L'évaluation préalable précisait, à juste titre, que la mise à disposition du stade devait donner lieu au paiement d'une redevance intégrant sa valeur locative, les frais à la charge de la ville liés à l'organisation des matchs (...) et l'avantage procuré par l'occupation du domaine public, notamment en termes d'augmentation du chiffre d'affaires du club. Partant de ces prémisses, l'évaluation estimait les recettes de billetteries annuelles à 15,3 M€ HT, selon un scénario annuel volontariste⁷³ et évaluait alors la redevance à 3 M€ à 4 M€ HT

Il s'avère aujourd'hui que l'évaluation préalable surestimait la redevance, et tout particulièrement la part variable assise sur le chiffre d'affaires du club. En effet, dans le modèle du football français, les recettes liées à la billetterie sont marginales. En 2013, selon les chiffres publiés par la direction générale du contrôle de gestion (DNCG) de la Ligue de football professionnel, seuls trois clubs⁷⁴ encaissaient des recettes de billetteries supérieures à 10 M€, la moyenne des 16 autres clubs s'élevant à moins de 4 M€. Les recettes de l'OGC Nice s'élevaient quant à elles à 2,4 M€, ce qui le situait au 18^{ème} rang dans le classement des 20 des clubs de Ligue 1.

Aussi était-il peu réaliste, au regard de l'historique du club, d'anticiper, comme le faisait l'évaluation préalable, une augmentation des recettes de billetterie aussi importante : même en se fondant uniquement sur la part billetterie de base de l'évaluation préalable (hors loges, sièges de prestige et prestations), soit 7,2 M€, cela supposerait en effet que l'OGC Nice devienne l'un des clubs français les plus rentables sur ce point.

Cette surévaluation apparaît d'autant plus manifeste à la lecture de la convention d'occupation conclue entre la ville et le club pour l'occupation du stade.

L'article 8 de la convention de mise à disposition, telle que modifiée en décembre 2014, prévoit en effet pour le calcul de la redevance :

- une part fixe de 1,87 M€ HT par an (valeur juillet 2013) révisée tous les ans par application de la formule d'indexation du contrat de partenariat ;

⁷² 500 m² de surface utile pour la boutique et 110 m² pour la billetterie (tableau des surfaces du contrat de partenariat).

⁷³ 19 matchs de Ligue 1 réunissant 22 480 spectateurs en moyenne (hors loges) et deux matchs de coupe à 14 660 spectateurs, rapportant 7,1 M€ de recettes, ainsi que 2 430 places en loges, places prestige ou affaires, pour un revenu de 8,2 M€.

⁷⁴ Paris Saint Germain, Lille et Olympique de Marseille ; les données détaillées concernant l'Olympique Lyonnais ne sont pas disponibles.

- une part variable, calculée par l'application d'un taux au « chiffre d'affaires billetteries annuel hors taxes et sponsoring », qui ne se déclenche qu'à compter de 25 M€ de chiffre d'affaires et, à compter de ce seuil, est calculée par application d'un taux unique de 10 %.

Les recettes de billetterie et de parrainage (sponsoring) du club s'étant élevées à 6,66 M€⁷⁵ lors de la saison 2012/2013, il est peu probable que la part variable se déclenche. Aussi la redevance se limitera dans les faits à une part fixe de 1,87 M€, inférieure d'un tiers aux montants de redevances annoncées en conseil municipal au terme de l'évaluation préalable (3 M€ à 4 M€). Ainsi, si la première formule de redevance adoptée en 2013 faisait supporter le risque de fréquentation par la commune en retenant une part variable prépondérante, cette nouvelle formule revient vraisemblablement à priver la ville de redevance variable et à n'assortir le droit d'occupation du stade que d'une redevance fixe assez faible, à la différence du schéma retenu dans d'autres villes (cf. *infra*, le point 6.2), de sorte que le club paie un faible droit pour son outil de travail.

Cela est d'autant plus vrai que la ville ne perçoit par ailleurs aucune recette identifiée liée aux buvettes ou aux locaux mis à disposition de l'OGC Nice, qui engendrent pourtant des revenus importants pour le club. A titre d'exemple, les recettes des buvettes étaient estimées dans l'évaluation préalable à 2,1 M€ par an. L'évaluation avançait un partage à négocier entre le club et l'opérateur privé (NES), sur des bases respectives de 80 % et 20 %, soit 1,7 M€ pour le club.

La commune prend également en charge les fluides lors de la mise à disposition du stade, sans remboursement de la part du club. D'après l'annexe X du contrat de partenariat⁷⁶, ceci représenterait un minimum annuel de 85 000 €⁷⁷.

Par ailleurs, les dépenses concernant la pelouse ne donnent pas lieu à redevance particulière (comme cela est le cas à Bordeaux⁷⁸).

Selon la commune, ces différents éléments sont compris dans les redevances versées par le club, et notamment la part fixe. Cependant la valeur locative du stade n'a fait l'objet d'aucune évaluation par les services des domaines, ce qui aurait permis une évaluation objective du montant de la redevance, et la commune n'a procédé à aucune étude en vue de valoriser financièrement les avantages divers dont bénéficie le club. Elle n'est donc pas à même de déterminer les avantages qu'en tire le club et de fixer le bon niveau de redevance.

En ne prévoyant aucune redevance sur les droits télévisés, les recettes des buvettes ou les produits dérivés vendus par le club dans la part variable, assise sur les seules recettes de billetteries et de parrainage, la commune n'a pas pris en compte les critères de la jurisprudence⁷⁹, pourtant connus d'elle puisque mentionnés dans l'évaluation préalable.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a fait valoir que la redevance était d'ores et déjà très supérieure à celle perçue pour le stade du Ray et avait été fixée en tenant compte de la capacité contributive du club, dont le chiffre d'affaires est inférieur à celui des clubs de Lille ou Bordeaux par exemple. Toutefois, la valeur locative d'un équipement public doit s'apprécier objectivement et non au regard des capacités financières du locataire ou des conditions particulièrement favorables dont il bénéficiait auparavant.

⁷⁵ Source : « comptes individuels des clubs professionnels », LFP 2013.

⁷⁶ Reprise en annexe de la convention de mise à disposition au club (annexe IX).

⁷⁷ Dont l'électricité pour 21 matchs : 740 MWh = 59 200 € (hors part fixe), l'arrosage de la pelouse : 7 000 €, le fuel : 24 570 litres (0,75 € litre) = 18 427 €.

⁷⁸ L'article 19 iii de la convention de mise à disposition du futur stade de Bordeaux prévoit « une participation aux charges annuelles d'entretien de la pelouse de 150 000 € HT par an, indexée sur la base d'un taux annuel de 2 % ».

⁷⁹ En effet, selon la jurisprudence administrative, la base de la redevance d'occupation d'un stade doit tenir compte des « avantages tirés de l'occupation du complexe sportif [qui] s'apprécient notamment au regard des recettes tirées de son utilisation comme les ventes de places et les produits dérivés aux spectateurs, la location des emplacements publicitaires et des charges que la collectivité publique supporte ».

La commune prend par ailleurs en charge le transport des spectateurs en bus-navettes (service qu'elle espère facturer à terme), depuis les parkings situés aux alentours jusqu'au stade. Elle n'a pu fournir aucune évaluation du coût de ce service, qui mobilise pourtant de 20 à 50 bus selon la jauge. Il s'agit là d'une aide économique irrégulière au club, entreprise privée à laquelle la commune ne peut accorder des prestations de service gratuites relevant des charges normales de son activité. La commune a souligné dans réponse que des discussions concernant la prise en charge financière de ce dispositif étaient en cours avec le club. Cependant, aux deux tiers de la seconde saison d'exploitation du nouvel équipement, ce dispositif dit « expérimental » pesait encore intégralement sur la collectivité.

Dans ses observations provisoires, la chambre avait recommandé à la commune de renégocier la convention entre la commune et l'OGC Nice en vue d'élargir l'assiette de la part variable, conformément aux principes définis par la jurisprudence. Cette recommandation a été partiellement suivie d'effet puisque la négociation ayant conduit à l'avenant à la convention entre la ville et le club présenté au conseil municipal lors de sa séance du 19 décembre 2014 a bien conduit à augmenter la part fixe de la redevance. La chambre estime en revanche que les modifications apportées à l'assiette de la part variable ne peuvent être regardées comme un élargissement de l'assiette. En effet, si les recettes de parrainage sont désormais incluses dans cette assiette conduisant à son élargissement, les 25 premiers millions de chiffre d'affaires du club ne sont soumis à aucune redevance, alors que la part variable se déclenchait auparavant dès le premier euro de chiffre d'affaires. Le montant du chiffre d'affaires de billetterie et parrainage du club étant nettement inférieur à 25 M€, l'instauration d'une part variable apparaît théorique et la modification correspondante de la formule de calcul de la redevance ne conduit donc pas à un élargissement effectif de son assiette. C'est pourquoi la chambre réitère sa recommandation.

Recommandation n° 3 : renégocier la convention entre la commune et l'OGC Nice en vue d'élargir de manière effective l'assiette de la part variable de la redevance, conformément aux principes définis par la jurisprudence.

6.2 Les redevances fixées pour d'autres stades tendent à mieux sécuriser l'investissement des communes

Les conventions d'occupation passées par d'autres communes pour des stades neufs apparaissent plus avantageuses pour la personne publique.

A Lille, la convention adoptée par le conseil municipal lors de sa séance du 25 septembre 2008 prévoit ainsi le versement d'une redevance fixe de 4,7 M€ HT (valeur 2008 indexée sur l'indice des prix à la consommation, soit en 2013 environ 5,1 M€ HT) et une part variable représentant 20 % des recettes de billetterie supérieures à 16,5 M€ (17,8 M€ HT après indexation sur l'indice des prix à la consommation). En cas de relégation en Ligue 2, la redevance est ramenée à 1 M€ HT (valeur septembre 2008) et 20 % des recettes de billetterie.

A Bordeaux, la convention d'occupation du futur grand stade de 42 000 places par le club des Girondins de Bordeaux impose à ce dernier un « droit d'entrée » de 20 M€ HT, une redevance annuelle fixe de 3,7 M€ indexée, quel que soit le niveau de compétition du club, une participation annuelle de 150 000 € indexée pour l'entretien de la pelouse et un intéressement au chiffre d'affaires réalisé par le club (10 % pour un chiffre d'affaires de billetterie et de prestations annexes des loges compris entre 20 M€ et 30 M€, 20 % au-delà de 30 M€). Le déclenchement de la part variable interviendra néanmoins à un seuil assez élevé et sera donc probablement peu générateur de recettes pour la ville.

L'actionnaire majoritaire du club s'est également engagé à assurer le paiement des redevances en cas de défaillance du club et une clause assure qu'en cas de cession du club, le nouvel actionnaire prendra le même engagement.

Comparaison des conditions financières faites aux clubs pour l'occupation des stades à Bordeaux, Nice et Lille

	Bordeaux	Lille	Nice
Jauge du stade (en places)	42 000	49 800	35 000
« Droit d'entrée »	20 M€	non	non
Redevance fixe	3,9 M€ HT indexée (yc. pelouse) quel que soit le niveau de compétition	5,1 M€ HT indexée Ramenée à 1 M€ HT en cas de relégation	1,87 M€ HT indexée ramenée entre 0,5 M€ et 0,8 M€ HT en cas de relégation
Redevance variable	10 % sur le chiffre d'affaires de la billetterie et des loges compris entre 20 et 30 M€, 20% au-delà de 30 M€	20 % au-dessus de 18 M€ de recettes de billetterie	0 % jusqu'à 25 M€ de chiffre d'affaires de la billetterie et parrainage, 10% à partir de 25 M€

Sources : CRC – site internet des villes de Bordeaux et Lille (délibérations du conseil municipal).

6.3 Le risque sportif est supporté par la commune sans garantie de l'actionnaire du club

Le contrat de partenariat prévoit que l'aléa sportif est intégralement supporté par la commune. La société NES en est en effet exonérée. Cet aléa recouvre trois hypothèses.

La première est celle de la relégation du club en Ligue 2. L'évaluation préalable faisait l'hypothèse que, dans ce cas, la redevance pourrait passer de 3 M€ à 1,25 M€ (- 58 %) ou de 4 M€ à 2,25 M€ (- 44 %).

La convention avec l'OGC Nice prévoit finalement dans cette hypothèse une diminution de la part fixe à 0,5 M€ lors de la première saison en Ligue 2, puis une part fixe de 0,6 M€ en cas de deuxième saison consécutive en Ligue 2 et 0,8 M€ à partir de la troisième saison en Ligue 2.

La grille de la part variable resterait la même, mais la chute des recettes de billetterie et de parrainage ne permettrait pas d'atteindre le seuil de déclenchement de part variable fixé à 25 M€ HT.

Sur des bases historiques⁸⁰, l'évaluation préalable de la ville estime que l'OGC Nice pourrait passer 9 des 27 années de la convention en deuxième division. Sur cette base, le risque de perte de redevance pour la commune serait de près de 25 % (perte de 20,25 M€ sur 81 M€ théoriques dans le cadre d'une redevance annuelle de 3 M€ pendant 27 ans).

La convention ne prévoit rien en cas de descente en championnat amateur. La convention cesserait probablement de s'appliquer, le club n'ayant plus de statut professionnel et la SASP devenant sans objet. La convention ne prévoit en outre aucune lettre d'intention de l'actionnaire dans ce cas. La commune supporterait donc intégralement une relégation sportive au-delà de la deuxième division. Il existe des exemples récents sur ce point, concernant les clubs de Metz, Strasbourg ou Le Mans.

Le deuxième risque auquel fait face la commune est celui d'une réduction du championnat de Ligue 1 de 20 à 18 clubs. Cette configuration a été retenue au cours de cinq des trente dernières années (de 1997 à 2002), représentant 17 % des saisons jouées. L'évaluation préalable rejetait cette hypothèse, la jugeant « très incertaine », mais le risque correspondant ne peut être totalement écarté.

⁸⁰ L'OGC Nice a connu trois relégations en division 2 sur les trente dernières années. Le club est resté dix ans à ce niveau de compétition. La moyenne des autres clubs de ligue (ayant passé plus de 30 ans en Ligue 1) depuis leur création est cependant meilleure (2,7 relégations et 6 saisons en moyenne en Ligue 2).

Une telle évolution conduirait à réduire de près de 10 % le nombre des matches joués à l'Allianz Riviera et, par effet mécanique, les redevances variables.

Enfin, la faillite et la disparition du club constituent un dernier risque, il est vrai suffisamment rare⁸¹ pour ne pas constituer un point central de l'analyse. Cependant, l'exemple récent de la liquidation judiciaire prononcée le 15 octobre 2013 par le tribunal de commerce du Mans concernant à la fois la société anonyme sportive professionnelle du club du Mans et la société commerciale Le Mans MCO, conduit à ne pas l'écarter totalement, comme l'a pourtant fait l'évaluation préalable.

Aussi la convention ne comporte-t-elle aucune clause obligeant l'actionnaire majoritaire de l'OGC Nice à assumer les engagements contractuels du club en cas de défaillance de sa part.

L'article du contrat relatif à « l'imprévision et aux faits nouveaux » s'appliquerait en cas de disparition du club, mais il ne prévoit dans ce cas qu'une rencontre des parties afin « d'apprécier les conséquences financières de cette résiliation pour la ville de Nice et le partenaire et, d'autre part, d'envisager les mesures qui pourraient être prises dans le cadre de l'exécution du contrat pour rétablir l'équilibre économique du contrat, telles que notamment la révision du montant des recettes annexes ».

C'est donc la commune qui assumera *in fine* une grande partie du risque de disparition du club. La ville a toutefois souligné dans sa réponse que, dans cette hypothèse, elle réaliserait une économie - qualifiée de « non négligeable » - de près de 735 000 € annuels correspondant à la disparition des marchés de prestations de services qui la lie au club.

6.4 Les achats de la ville atténuent fortement l'impact de la redevance sur les finances du club

La commune a conclu pour la saison 2013-2014 un marché ayant pour objet d'« associer son nom et son image au club » et de « répondre aux attentes des jeunes Niçois, en leur permettant d'assister gracieusement à certains matches ». Ce marché de 874 180 € HT porte sur l'achat d'espaces publicitaires (100 000 €), l'achat de 900 places⁸² en moyenne par match (734 801 €) et des actions sociales (entraînement de jeunes dirigés par les joueurs) pour 40 000 €.

La métropole a conclu un marché similaire pour un montant de 305 034 € HT concernant notamment 200 places en tribunes. Les deux collectivités mobilisent donc environ 1 100 places par matches et assurent ainsi une part non négligeable du remplissage du stade. Elles apportent à ce titre près de 1,2 M€ HT de recettes au club, soit l'équivalent des deux tiers de la redevance fixe payée par ce dernier, ce qui atténue fortement le montant payé par le club pour l'utilisation d'un stade public.

L'OGC Nice ne finance donc que très faiblement son nouvel outil de travail. L'attention de la commune est appelée sur la décision de la Commission européenne du 18 décembre 2013 relative aux aides destinées aux stades de l'Euro 2016, qui indique qu'« elle mettra également en place un système de contrôle permanent des prix payés par les clubs résidents, pour veiller à ce que les stades soient utilisés aux conditions du marché » et « limiter le risque de distorsion de la concurrence, notamment par l'octroi d'avantages indus à certains clubs ».

7. LE COUT DU MUSEE NATIONAL DU SPORT

Par délibération du 11 décembre 2009, le conseil municipal a autorisé la signature d'un protocole d'accord pour l'implantation à Nice du Musée national du sport (MNS), jusqu'alors situé à Paris, dans le cadre du projet de grand stade.

⁸¹ Hormis Le Mans en 2013, deux clubs professionnels ont disparu définitivement : le FC Rouen (1985) et le SC Toulon (1993).

⁸² 14 abonnements protocolaires (prix unitaire de 4 465 €), 18 abonnements salons présidentiels (prix unitaire de 4 465 €), 20 abonnements fan rouge et noir (1 045 € l'abonnement), 500 places en tribune présidentielle (24 € la place), 13 700 places en tribune catégorie 2 (34 € la place), 100 abonnement en tribune catégorie 1 (605 € l'abonnement).

7.1 Un premier protocole, remis en cause par l'Etat, imputait à la ville le coût d'investissement du musée

Un protocole d'accord du 27 mai 2010 prévoyait qu'à partir de 2012, la ville mettrait à disposition du musée 5 200 m², pour accueillir les collections, une boutique, les réserves et les services du musée. Elle devait à ce titre livrer les réserves avec une installation complète. Seul le mobilier demeurait à la charge du musée, celui-ci assurant également la maîtrise d'ouvrage des autres aménagements intérieurs et notamment muséographiques.

Toutefois, alors que le maire avait, le 5 juillet 2012, signé la convention de mise à disposition des locaux, le musée a finalement refusé de la signer.

Après avoir remis en cause le protocole par un courrier du 17 septembre 2012, le ministre chargé des sports a, le 18 décembre 2012, soumis à la ville une nouvelle convention mettant à sa charge un investissement supplémentaire de 4,5 M€, que l'Etat se proposait de rembourser en versant à la collectivité une redevance annuelle de 0,5 M€ pendant 9 ans à compter de 2015.

Le 20 décembre 2012, le conseil municipal a refusé la signature de cette convention, jugeant qu'elle faisait peser un investissement indu sur la ville.

7.2 La convention de mise à disposition de 2013 augmente le coût d'investissement à la charge de la commune et l'a conduite à emprunter pour le compte du musée

Le 7 février 2013, le maire et la ministre chargée des sports signaient une déclaration d'intention et une convention de mise à disposition portant sur 5 860 m² de surface utile était signée, le 2 avril 2013. Applicable jusqu'à la fin du contrat de partenariat, elle reprend dans les grandes lignes les éléments de la déclaration d'intention de l'Etat et de la commune : le musée s'engage à réaliser et à financer les aménagements intérieurs, mais la ville s'engage à verser une subvention de 4,5 M€ pour financer le coût de ces aménagements⁸³ et prend en charge le gros entretien - renouvellement.

L'article 4 prévoit le versement par le musée de redevances « en contrepartie de la mise à disposition des espaces et locaux » :

- Une redevance forfaitaire annuelle de 537 221 € HT pendant 10 ans (soit 5,37 M€ HT), qui correspond d'après la commune à l'emprunt de 4,5 M€ qu'elle a contracté en 2013 sur 10 ans, à 3,5 % avec remboursement semestriel (soit 0,872 M€ d'intérêts)⁸⁴ ;
- Une redevance de 1 % du montant des recettes totales des droits d'entrée du musée, pendant toute la durée de la convention ;
- Une redevance annuelle de 1 000 € TTC correspondant à la mise à disposition de 12 emplacements de parking, pendant toute la durée de la convention.

Les termes de « subvention » et de « redevance » sont toutefois employés abusivement⁸⁵. La commune a en réalité agi comme un banquier auprès du MNS en lui avançant de quoi assurer ses obligations contractuelles. Ce montage a permis aux deux personnes publiques de contourner l'interdiction d'emprunter faite par la loi depuis 2010 aux établissements publics administratifs⁸⁶.

⁸³ Cette somme a été versée par mandat du 8 août 2013.

⁸⁴ La commune n'a pas mobilisé un emprunt spécifique pour le musée mais l'a intégré dans les 58,2 M€ d'emprunts globalisés qu'elle a mobilisés en 2013.

⁸⁵ La délibération du 15 mars 2013 précise d'ailleurs que la redevance « couvre la totalité de l'emprunt fait par la ville de Nice y compris les frais financiers qui y sont liés ».

⁸⁶ L'arrêté du 28 septembre 2011 fixant la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée mentionne explicitement le Musée national du sport.

Faute de cet expédient, la commune serait entrée en possession de l'espace dédié au musée à compter du 1^{er} janvier 2013 (date de livraison) et aurait dû en assurer les charges courantes (assurances, gardiennage, entretien) après en avoir déjà assuré le coût de construction.

Il n'appartient pas à une commune de se substituer aux établissements bancaires en prêtant une partie de ses fonds à des organismes publics ou privés, sauf exceptions légales ou réglementaires particulières, qui ne sont pas applicables ici.

En outre, alors que le code général de la propriété des personnes publiques⁸⁷ impose que l'occupation du domaine public par un tiers donne lieu à une redevance tenant compte de l'avantage ainsi fourni, la redevance forfaitaire instituée par la convention du 7 février 2013 ne constitue *de facto* que le remboursement de la subvention de la ville.

La seule redevance réelle est la redevance variable sur les droits d'entrées, qui n'est pas proportionnée à la mise à la disposition de plus de 5 800 m² de surface dans un bâtiment neuf. En effet, même si les recettes du musée devaient s'élever par exemple à 250 000 €, la ville n'en retirerait que 2 500 € annuels.

Lors de l'évaluation préalable, la commune prévoyait d'ailleurs une redevance d'environ 250 000 € par an au titre de la location des surfaces brutes du musée.

La ville s'est donc lancée dans un partenariat hasardeux avec l'Etat et le Musée national du sport dans le cadre duquel, après avoir financé la totalité de la construction, elle a dû s'endetter à nouveau, sauf à voir le projet d'implantation du musée s'arrêter. Le montage finalement utilisé par les parties s'avère irrégulier, tant du point de vue du droit de la domanialité publique que des règles relatives aux emprunts des établissements publics nationaux et aux compétences des communes.

Recommandation n° 4 : instituer pour le Musée national du sport une redevance d'utilisation des surfaces mises à disposition conformes aux dispositions du code général de la propriété des personnes publiques.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué s'être rapprochée du ministre chargé des sports en septembre 2014 pour faire suite à cette recommandation.

7.3 Le coût du musée pour la ville s'élève à 9,25 M€

Selon la commune, les dépenses d'investissement réalisées pour le musée dans le cadre du contrat de partenariat atteignent 7,36 M€ HT, y compris le financement intercalaire et les frais de maîtrise d'œuvre.

En complément de cette mise à disposition *quasi* gratuite du musée, la ville va financer l'ensemble des prestations de gros entretien-renouvellement (GER) réalisées par le partenaire pendant les 27 années du contrat de partenariat, pour un montant global de l'ordre de 1,76 M€ HT. Celui-ci n'est pas refacturé au musée.

Enfin, les 4,5 M€ affectés au financement de l'avance consentie au musée pour les aménagements et remboursés par « redevance » auront des conséquences financières pour la commune. En effet, l'emprunt de rattachement de 15 ans effectué au mois d'août 2013 par la ville engendre au total 1 M€ d'intérêts pour un capital de 4,5 M€. Or la commune ne percevra que 0,87 M€ à ce titre de la part de l'Etat, lui laissant un reste à charge de 0,13 M€.

Au total, le Musée national du sport coûtera donc 9,25 M€ HT à la commune.

⁸⁷ Articles L. 2125-1 et L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques.



Marseille, le 19 MAI 2015

Référence à rappeler : Greffe/BM/VB n° 1316
Recommandée AR n° 92896 72760 724

Monsieur le Député-Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la construction du grand stade de Nice à compter de 2006.

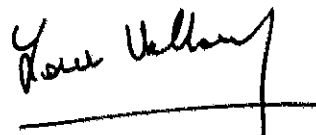
Il vous appartient de transmettre ce rapport accompagné de la réponse jointe à l'assemblée délibérante. L'ensemble doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et les réponses jointes seront portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette date, ce document deviendra communicable et sera mis en ligne sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

Je vous précise qu'en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au directeur départemental des finances publiques du département des Alpes-Maritimes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député-Maire, l'expression de ma considération distinguée.


Louis VALLERNAUD

Monsieur Christian ESTROSI
Député-Maire de la commune de Nice
Hôtel de Ville
5 rue de l'Hôtel de Ville
06364 NICE Cedex 4