



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

A compter de l'exercice 2006

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Nice à partir de l'année 2006. Par lettre en date du 16 décembre 2013, la présidente de la chambre en a informé M. Christian ESTROSI, maire, ainsi que M. Jacques PEYRAT, ancien ordonnateur.

Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 15 avril 2015, avec M. Jacques PEYRAT et M. Philippe PRADAL, premier adjoint de la commune, dûment habilité par un pouvoir du maire en date du 30 mars 2015.

Lors de sa séance du 20 mai 2015, 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 concernent, à l'ancien ordonnateur et aux personnes concernées.

M. Christian ESTROSI a répondu par courrier signé du premier adjoint, M. Philippe PRADAL enregistré au greffe le 13 octobre 2015.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a, le 9 novembre 2015, arrêté ses observations définitives.

La chambre, a arrêté, le 9 novembre 2015, ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 15 décembre 2015 à M. Christian ESTROSI, maire en fonction ainsi qu'à son prédécesseur pour les passages qui le concernent.

M. Christian ESTROSI a fait parvenir à la chambre une réponse, signé du premier adjoint, M. Philippe PRADAL 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 ET RECOMMANDATIONS

*Alors que la commune de Nice aborde une période de forte réduction des dotations de l'Etat, sa **situation financière** est préoccupante.*

L'épargne dégagée par la section de fonctionnement ne permet désormais plus de couvrir le remboursement de l'annuité en capital de la dette. Elle est faible sur l'ensemble de la période examinée (2008-2014). Elle a connu une nouvelle dégradation en 2014, première année où, d'une part, se manifeste pleinement le coût de réalisation et d'entretien du stade de l'Allianz Riviera et, d'autre part, s'amorce la diminution des dotations de l'Etat. La dette de la commune a fortement progressé depuis 2008, passant de 367 M€ fin 2007 à plus de 500 M€ fin 2014.

Cette dégradation de l'épargne résulte de dépenses dynamiques, notamment de la masse salariale en dépit des mutualisations des personnels avec la métropole et des réductions d'effectifs déjà réalisées. La fiscalité est stable depuis 2009, année au cours de laquelle la commune a procédé à une augmentation des taux qui l'a rapprochée de la moyenne des communes de sa taille. L'augmentation des taux de 2009 a généré 35 M€ de recettes annuelles supplémentaires (soit plus de 200 M€ de recettes fiscales sur la période), ce qui n'a toutefois pas permis à la commune de maintenir une situation financière saine.

Du fait des baisses de dotations, sa situation financière va continuer à se dégrader sauf à ce que des ressources ou des économies nouvelles soient dégagées. La projection réalisée jusqu'en 2020 aboutit, malgré les hypothèses optimistes retenues par la commune, à des soldes en forte diminution et à une insuffisance d'épargne nette de près de 100 M€ sur la période. Ainsi, la section de fonctionnement ne pourra plus contribuer au financement des nouveaux investissements et une part importante des ressources propres d'investissement (dont les produits de cessions) devra être mobilisée uniquement pour rembourser les dettes passées.

Le volume d'investissement, qui est appelé à se réduire jusqu'en 2020, sera donc financé par l'endettement et la mobilisation du fonds de roulement.

En dépit de la réduction de la dette attendue par la commune dans les années à venir, la faiblesse de l'épargne va mécaniquement conduire à des ratios de désendettement particulièrement élevés.

*S'agissant de la **gestion des ressources humaines**, la chambre constate plusieurs irrégularités.*

La commune, qui procède au paiement d'heures supplémentaires aux agents, n'a pas mis en place de système automatisé de contrôle du temps de travail, ainsi qu'elle en avait l'obligation puisqu'un tel contrôle conditionne le paiement de ces heures. Elle n'est ainsi nullement en mesure de vérifier le temps de travail réellement effectué par les agents.

De nombreuses primes anciennes ne reposent sur aucun fondement légal. Ainsi la commune s'acquitte d'une « prime de vacances », d'une « prime de théâtre » ou « d'une prime de départ en retraite » qui ne répondent pas aux exigences posées par la réglementation et sont donc versées en toute irrégularité.

De même, la commune accorde aux agents qui partent en retraite, un « congé libérable » de deux mois pour leur « permettre (...) de prendre conscience de leur nouveau statut » de futur retraité, qui conduit à payer l'intégralité du salaire sans que les agents n'occupent leur poste pendant ce congé. Cette mesure irrégulière, car fondée sur aucun texte, représente chaque année l'équivalent de plus de 20 emplois à temps plein.

*La chambre a également examiné **L'activité et la gestion de l'opéra municipal de Nice**, dont le budget annuel est de l'ordre de 22 M€, soit un montant représentant l'équivalent des dépenses de fonctionnement totales d'une commune de 10 000 à 15 000 habitants des Alpes-Maritimes. Cet ensemble représente ainsi pour les finances communales une charge lourde, pour une contrepartie en termes de service rendu à la population assez modeste.*

En effet, l'activité (une centaine de représentations) et la fréquentation de l'opéra (de l'ordre de 55 000 spectateurs par an) sont relativement faibles, puisqu'elles le situent dans le milieu de classement des opéras français. Les recettes de billetterie sont marginales, la commune assurant 85 % des recettes de l'opéra et le département des Alpes-Maritimes environ 8 %.

L'opéra dispose pourtant de moyens parmi les plus importants des opéras de France : il est doté de 350 emplois, dont 170 artistes et dispose d'un centre de production de 80 techniciens permettant la maîtrise intégrale de la chaîne de production d'une œuvre lyrique.

La chambre constate en outre des cas de gestion inefficace ou irrégulière des ressources humaines de l'opéra. Les musiciens, par exemple, n'assurent que 650 heures de travail annuel, conduisant à ce que la moitié de la masse salariale de l'orchestre, soit 3 M€, soit dépensée de manière inefficace voire inutile. Par ailleurs, des heures supplémentaires et une prime représentative de 20 heures supplémentaires forfaitaires sont payées à certains agents, bien que le temps de travail ne soit pas contrôlé.

*Enfin, la chambre a analysé **L'aménagement des deux hectares du quartier de la gare du sud**, qui s'est étalé sur plus de 25 ans.*

La commune a abandonné en 2008 le projet de la précédente municipalité de construire sur cet emplacement une nouvelle mairie, pour lui préférer un projet d'aménagement urbain mêlant commerces, logements et loisirs. L'impact financier de la décision d'arrêter le projet initial a été d'environ 12 M€.

La commune a choisi de confier à un promoteur l'aménagement de la zone, au terme d'une consultation entachée d'irrégularité puisque la méthode de notation des offres conduisait à inverser la pondération des critères de sélection annoncée aux candidats. Après un long arrêt, dû à un contentieux, les travaux ont commencé fin 2014 et le promoteur devrait achever le programme d'ici la fin de l'année 2017. Il livrera à la ville une halle marchande et une salle pour les associations, la commune ayant réalisé directement la transformation en médiathèque du bâtiment des voyageurs, livré en 2014.

Compte tenu des exigences d'aménagement qu'elle avait édictées, la commune, qui avait acquis les terrains au début des années 1990, les a cédés au promoteur pour 1€ symbolique, alors que leur valeur est estimée par les domaines à 18 M€.

Le coût total pour la commune (et pour partie pour l'agglomération, en charge des aménagements extérieurs pour plus de 4 M€) de l'aménagement de ces deux hectares est supérieur à 50 M€ alors que la commune ne disposera, in fine (en sus des aménagements extérieurs de la métropole), que d'une médiathèque de taille modeste, d'une halle marchande dont la destination précise n'était pas connue au moment du dépôt du rapport de la chambre et d'une salle pour les associations.

La chambre formule dans ce cadre neuf recommandations :

Recommandation n° 1 :

Mettre fin au versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) tant que n'aura pas été mis en place un contrôle automatisé du temps de travail du personnel dans les conditions prévues par la réglementation.

Recommandation n° 2 :

Mettre fin au versement de la prime d'aide aux vacances.

Recommandation n° 3 :

Mettre fin au versement de la prime de départ en retraite.

Recommandation n° 4 :

Mettre fin au congé libérable avant départ en retraite.

Recommandation n° 5 :

Réaliser une étude de marché et procéder à des enquêtes de satisfaction régulières afin de connaître les caractéristiques et les attentes du public dans le but d'orienter la programmation et la tarification de l'opéra.

Recommandation n° 6 :

Adopter un plan de gestion des effectifs et des compétences permettant de réduire la taille de l'orchestre à 70 exécutants maximum à l'horizon 2020 afin de réduire la masse salariale de l'opéra.

Recommandation n° 7 :

7-1 Imposer le respect du temps de travail individuel des musiciens de l'orchestre fixé par la délibération du conseil municipal du 18 novembre 1983 par un contrôle effectif et traçable du temps de travail de ces agents ;

7-2 Tirer profit de l'augmentation du temps de travail qui en résulterait pour développer l'offre de l'opéra de Nice.

Recommandation n° 8 :

Mettre fin au versement irrégulier de la prime de théâtre.

Recommandation n° 9 :

Mieux maîtriser le montant des dépenses de production des œuvres, notamment en rationalisant le recours au nombre d'artistes invités et d'intermittents pour utiliser au mieux les corps artistiques de l'opéra.

SOMMAIRE

1.	BREVE PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	6
2.	LA SITUATION FINANCIERE.....	6
2.1	L'exécution du budget communal.....	6
2.2	Les changements de périmètres influent fortement sur la structure du budget.....	7
2.2.1	L'évolution de l'intercommunalité a entraîné des transferts de compétences.....	7
2.2.2	La mutualisation des services.....	8
2.2.3	La reprise en régie des cantines scolaires.....	8
2.2.4	La transformation de l'opéra en budget annexe.....	9
2.3	La formation de l'autofinancement.....	10
2.3.1	La capacité d'autofinancement.....	10
2.3.2	L'impact du stade de l'Allianz Riviera sur la capacité d'autofinancement.....	12
2.3.3	Les charges de fonctionnement.....	14
2.3.4	Les produits de fonctionnement.....	19
2.4	L'investissement et son financement.....	23
2.4.1	Le financement disponible.....	23
2.4.2	Les dépenses d'équipement et leur financement.....	24
2.5	L'équilibre du bilan.....	25
2.5.1	Le stock de dettes.....	25
2.5.2	La qualité de la dette.....	27
2.5.3	Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	35
2.6	Des perspectives inquiétantes.....	36
2.6.1	Une section de fonctionnement qui ne génère plus l'autofinancement suffisant pour rembourser l'annuité en capital de la dette.....	36
2.6.2	Une volonté de réduction de la dette par des cessions d'actifs et la diminution des dépenses d'équipement.....	41
2.6.3	Conclusion sur la prospective.....	43
3.	LES DEPENSES DE PERSONNEL.....	43
3.1	Le contrôle du temps de travail et le paiement des heures supplémentaires.....	43
3.2	Des primes et avantages irréguliers.....	44
3.2.1	La prime d'aide aux vacances.....	44
3.2.2	La prime de départ en retraite.....	45
3.2.3	Le « congé libérable » de deux mois avant la retraite.....	46
4.	L'OPERA DE NICE.....	46
4.1	Présentation générale.....	47
4.1.1	Les services de l'opéra de Nice sont répartis sur trois sites.....	47
4.1.2	L'organisation actuelle.....	47
4.2	Les activités, les résultats.....	49
4.2.1	Programmation et sites.....	49
4.2.2	Une fréquentation stagnante jusqu'à 2013 suivie d'une progression en 2014.....	51
4.3	Les moyens engagés par la ville de Nice pour son opéra par rapport à l'activité : un modèle coûteux et surdimensionné.....	53
4.3.1	La dépense publique relative à l'opéra de la ville de Nice apparaît disproportionnée par rapport au service rendu.....	53
4.3.2	Un budget annuel de 22 M€ essentiellement financé par l'impôt qu'il était nécessaire d'isoler pour mieux le connaître et le contrôler.....	54
4.3.3	La tarification.....	56

4.4	Un personnel nombreux et sous-utilisé par rapport à l'activité et aux résultats de l'opéra	57
4.4.1	Les effectifs et de la masse salariale des personnels permanents	57
4.4.2	Un orchestre surdimensionné et sous-utilisé.....	58
4.4.3	Une direction technique aux effectifs importants dont le temps de travail n'est pas contrôlé.....	66
4.4.4	Les rémunérations à l'opéra de Nice.....	70
4.4.5	Des problèmes de régularité des rémunérations et du temps de travail.....	71
4.5	Une fonction de production coûteuse.....	76
4.6	Conclusion	79
5.	LE QUARTIER DE LA GARE DU SUD	80
5.1	Le projet lancé en 1998.....	80
5.1.1	L'arrêt de la plus grande partie du projet en 2008.....	81
5.1.2	Les coûts liés à l'abandon du projet	81
5.2	Le nouveau projet.....	82
5.2.1	Une genèse peu claire sur les modalités de réalisation des équipements	82
5.2.2	L'opération d'aménagement.....	83
5.2.3	La réalisation de la médiathèque en maîtrise d'ouvrage publique	88
5.3	Le coût global pour la commune	89

1. BREVE PRESENTATION DE LA COMMUNE

Nice, 350 000 habitants, est la cinquième ville de France et le centre d'une intercommunalité qui a fortement évolué lors de la période sous contrôle : elle regroupe aujourd'hui environ 540 000 habitants, dont la population niçoise constitue les deux tiers.

La communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur, créée en 2002, a en effet été transformée en communauté urbaine Nice Côte d'Azur en 2009, puis a accédé au nouveau statut de métropole le 31 décembre 2011. Ces transformations juridiques se sont accompagnées d'extensions de son territoire (de 22 à 46 communes) et de ses compétences.

La commune n'exerce plus les compétences de développement économique, de la collecte et de la gestion des déchets, des transports, du logement, de la gestion des réseaux d'eau potable, de l'assainissement et de l'eau pluviale, de la voirie, de la signalisation et du stationnement, de l'éclairage public, de la gestion des ports de tourisme, de l'aménagement et de l'urbanisme ainsi que des systèmes d'information géographique¹.

La commune et la métropole ont par ailleurs engagé et vont poursuivre un vaste mouvement de reprise en régie d'activités autrefois déléguées. Ainsi, alors que la métropole a repris en régie, entre 2012 et 2015, les transports urbains, le marché d'intérêt national et l'eau, la commune a repris la gestion du complexe sportif Jean Bouin en 2009, du Nice jazz festival et de la gare routière en 2010, des cantines scolaires en 2011² et s'apprête à reprendre les activités de stationnement de la SEMIACS.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a précisé qu'elle avait également souhaité reprendre en gestion, à compter du 1^{er} janvier 2015, les structures du groupement des CEDAC (centres de diffusion et d'action culturelles) et les intégrer avec les anciens centres d'animation et de loisirs et les cyber-espaces, au nouveau réseau Animanice. Depuis la rentrée scolaire 2015-2016, la ville a aussi repris l'activité des accueils périscolaires, auparavant gérés par l'office central de coopération à l'école. Ces reprises en régie représentent selon la commune 952 postes.

Enfin, la commune et la métropole ont mutualisé un certain nombre de leurs services, notamment de support (finances, ressources humaines, cf. infra, le point 2.2.2), qui sont ainsi devenus communs aux deux collectivités et exercent leurs activités pour le compte de chacune d'elles.

2. LA SITUATION FINANCIERE

La commune de Nice dispose, outre le budget principal, de deux budgets annexes : la régie autonome des comptoirs de vente dans les musées de la ville de Nice depuis 1992 (qui ne représente que 0,5 % du total du budget de la commune) et le budget annexe de l'opéra depuis 2012, qui fait l'objet d'une analyse distincte (cf. infra, le chapitre 4). De ce fait, l'analyse de la situation financière porte sur le seul budget général.

2.1 L'exécution du budget communal

L'exécution du budget de fonctionnement est globalement conforme aux prévisions du budget primitif. Le taux d'exécution en fonctionnement est satisfaisant, atteignant 98 à 99 % en dépenses et 103 à 105 % en recettes selon les années. Ce dernier point met en évidence une certaine prudence dans l'estimation des recettes.

¹ Demeurent notamment de sa compétence la politique d'action sociale et du handicap, de la sécurité et de la salubrité publiques, de la culture (14 musées et galeries, 15 bibliothèques, un opéra, un conservatoire, des salles de théâtre et de cinéma), du sport (nombreux stades et plateaux sportifs, 9 piscines, des actions fortes d'animation et de soutien à la pratique sportive), de l'état civil, de la propreté, de la famille et de la petite enfance, de la réglementation et de l'occupation des espaces, de la gestion et de la prévention des risques, des espaces verts et de l'éducation (154 écoles publiques et près de 29 000 élèves).

² D'autres reprises en régie moins importantes ont également eu lieu, concernant notamment les ascenseurs de la colline du château en 2011 ou les toilettes publiques en 2012.

En investissement, l'exécution est satisfaisante en comparaison de ce qui est constaté dans de nombreuses communes, même si elle s'éloigne davantage du budget primitif. Outre les comptes ne pouvant être déterminés au moment du vote du budget (affectation du résultat par exemple), les recettes de subvention d'investissement sont systématiquement surestimées, principalement du fait des retards importants ayant affecté le versement de subventions liées au nouveau stade³.

Les importants écarts entre comptes proviennent en grande partie d'une erreur d'imputation des subventions d'équipement versées au partenaire privé pour la réalisation du stade⁴.

Exécution des dépenses et recettes d'investissement de 2011 à 2013

Investissement	2011			2012			2013			Taux d'exécution moyen
	BP	CA	Tx exécution	BP	CA	Tx exécution	BP	CA	Tx exécution	
Dépenses d'équipement	93,76	103,69	111%	110,4	108,9	99%	118,1	137,4	116%	109%
20 Immo incorporelles (sauf 204)	2,45	1,43	58%	0,97	0,48	49%	0,59	1,29	218%	108%
204 Subventions d'investissement	14,17	21,74	153%	38,81	36,99	95%	31,17	11,77	38%	95%
21 Immo corporelles	53,02	58,77	111%	40,19	51,22	127%	50,01	42,54	85%	108%
23 Immo en cours	24,11	21,75	90%	30,43	20,17	66%	36,31	81,81	225%	127%
Dépenses financières	57,23	74,29	130%	47,50	88,16	186%	49,9	50,0	100%	139%
10 dotation								0,2		
13 Subventions d'investissements	-	-			0,47		-			
16 emprunts et dettes	47,42	74,19	156%	46,70	67,68	145%	49,1	45,3	92%	131%
27 Autres immo financières	9,01	0,10	1%		20,01		0,0	4,6	ns	1%
020 dépenses imprévues	0,80		0%	0,80		0%	0,8	-	0%	0%
Recettes d'équipement	94,0	87,4	93%	101,3	86,9	86%	109,3	107,2	98%	92%
13 Subventions	27,5	16,8	61%	37,8	14,9	39%	46,9	17,9	38%	46%
16 emprunt	66,5	65,7	99%	62,4	71,2	114%	61,8	58,3	94%	102%
204 Subventions d'investissement	-	-		-	0,2			29,8		
21 Immo corporelles	-	-		-				0,3		
23 Immo en cours	-	4,9		1,0	0,6	56%	0,6	0,9	145%	100%
Recettes financières	32,5	48,4	149%	36,1	81,3	225%	37,8	45,4	120%	165%
10 dotations	8,0	9,0	112%	7,2	7,9	110%	7,0	5,8	83%	102%
1068 Excédent de fonc.		18,7			15,2			15,4		
165 dépôts et cautionnements		0,1		0,0	0,3	2064%	0,1	0,2	149%	1107%
27 autres recettes financières	8,4	9,7	115%	8,8	21,3	241%	10,7	10,3	96%	151%
024 produits de cessions	16,0	10,8	68%	20,0	36,6	183%	20,0	13,8	69%	106%

Source : budgets primitif, comptes administratifs

2.2 Les changements de périmètres influencent fortement la structure du budget

De nombreux et importants changements de périmètres ont eu lieu ces dernières années, qui, s'ils ont généralement été sans incidence sur les soldes, ont eu un impact sur l'évolution d'un certain nombre de postes de recettes et surtout de dépenses, dont notamment la masse salariale.

2.2.1 L'évolution de l'intercommunalité a entraîné des transferts de compétences

La transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine en 2008, puis en métropole à compter du 1^{er} janvier 2012 a entraîné un transfert de compétences, et donc de charges, de la ville vers l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

En dépenses, cette évolution des compétences explique une diminution d'environ 40 M€ de la masse salariale et de 25 M€ des autres dépenses de fonctionnement entre 2008 et 2010 sur le budget de la commune. En investissement, les transferts de compétences expliquent entre 50 et 60 M€ de baisse de dépenses annuelles sur le budget communal (dont environ 45 M€ liés à la voirie).

³ Les subventions de l'Etat, notamment, ont fait l'objet d'une analyse de leur compatibilité avec le droit européen par la Commission européenne. De ce fait, les 20 M€ attendu par la ville n'ont été débloqués par l'Etat qu'au cours de l'exercice 2014, la commune assurant entre temps le portage des versements (cf. le rapport d'observations définitives de la chambre sur la construction du grand stade de Nice).

⁴ Initialement versées sur le compte 204, elles ont été réimputées en 2013 sur le compte idoine 235.

En recettes de fonctionnement, la commune reçoit environ 28 M€ par an de la métropole, dont l'attribution de compensation (soit environ 55 M€ de moins qu'avant les transferts à l'intercommunalité)⁵ et la dotation de solidarité communautaire représentent la majorité (21 M€ en 2013). Le remboursement des intérêts de la dette (quote-part métropole) s'élève à environ 4 M€. Enfin la métropole rembourse à la ville divers frais et charges, notamment au titre des occupations d'immeubles (2 M€). La commune ne perçoit plus environ 35 M€ de recettes d'investissement correspondant à des compétences transférées, qui sont donc désormais perçues par la métropole.

2.2.2 La mutualisation des services

La mutualisation mise en place via des services communs entre la ville et la métropole a conduit à ce que les dépenses de fonctionnement qui étaient directement prises en charge par le budget communal le sont désormais par celui de la métropole et remboursées par la ville⁶ pour la quote-part qui lui échoit. La ville de Nice rembourse ainsi près de 68 M€ à la métropole, dont environ 50 M€ de charges de personnels et 17 M€ de charges de fonctionnement courant.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que depuis 2010, l'ensemble des directions ressources de la ville et de la métropole (affaires juridiques, ressources humaines, contrats publics, logistique, systèmes d'information, patrimoine et foncier, finances, contrôle de gestion, inspection générale des services, financements extérieurs, direction générale, service de l'accueil, relations publiques, service du courrier) avaient été érigés en services communs. A compter de mai 2012, la convention correspondante est devenue tripartite et associe également le centre communal d'action sociale de la ville de Nice. Elle s'applique désormais à certains services opérationnels (prévention des risques, bâtiments). Depuis le 1^{er} mars 2015, trois nouvelles directions (logement, archéologie préventive, service des archives) ont rejoint le périmètre mutualisé.

2.2.3 La reprise en régie des cantines scolaires

La ville a repris le 1^{er} juillet 2011 la gestion des cantines scolaires jusqu'alors gérées dans le cadre d'une délégation de service public. Ce changement de mode de gestion explique une partie des évolutions des comptes de la commune :

- d'une part, la masse salariale directe de la commune a progressé de 12,5 M€ entre 2010 et 2013 du fait de la reprise des personnels concernés (650 agents de la société SODEXO) ;
- d'autre part, la commune perçoit désormais directement les produits auprès des familles (8,6 M€ en 2013) et ne verse plus de subvention au concessionnaire (- 11,5 M€).

En solde, la reprise en gestion s'est traduite par une augmentation du déficit de près de 5 M€ entre 2010 et 2014 (+ 35 %).

⁵ La fiscalité professionnelle n'est plus perçue par la ville de Nice mais par la métropole. Le produit de la taxe est garanti et reversé par la métropole à la commune sous forme d'une attribution de compensation, déduction faite de la charge nette des dépenses transférée par la commune à la métropole.

⁶ Les montants de dépenses des services communs ont été évalués sur la base des dépenses réalisées l'année précédant la constitution en services communs par la ville de Nice, le CCAS et la métropole. La ville verse à la métropole une participation sur la base des dépenses réalisées l'année précédant la constitution en services communs. A la fin de chaque année, la différence entre les montants arrêtés sur la base de ces évaluations et les dépenses effectivement réalisées par la métropole est répartie entre les trois organismes selon une clé de répartition fondée sur la masse salariale de chacun.

	En €	2010	2011	2012	2013	2014 provisoire
Chap 011	Dépenses de fonctionnement	19 827	4 176 571	9 286 719	10 259 788	10 162 583
Chap 012	Dépenses de personnel	2 827 355	7 172 611	15 068 291	15 356 009	16 201 247
Chap 65	Autres charges	251 448	211 648	188 472	201 093	141 091
Chap 67	Versement au délégataire	11 539 341	7 087 069	56 475	10 227	7 960
Total dépenses		14 637 971	18 647 900	24 599 957	25 827 117	26 512 882
		2010	2011	2012	2013	2014 provisoire
Chap 013				12 521	20 084	11 137
Chap 70	Recettes des cantines		2 623 273	8 234 338	8 601 264	8 519 817
Chap 74	Subvention	236 525	129 267	126 062	148 904	87 040
Chap 75	Autres recettes	907 271	457 649	136 677	28 358	30 997
Chap 77	recettes exceptionnelles	300 000		180	8 007	2 824
Total recettes		1 443 795	3 210 189	8 509 777	8 806 617	8 651 814
Coût net pour la ville		13 194 176	15 437 711	16 090 180	17 020 500	17 861 068
Evolution			2 243 536	652 469	930 320	840 568

Source : commune

Selon la commune, cette évolution du coût de l'activité s'explique principalement par une modification notable du périmètre du service. Ainsi, la qualité du service et la qualité des repas fournis (bio notamment), auraient provoqué une augmentation forte de la demande et donc du nombre de repas servis, de plus de 16 % globalement. A ceci s'ajouterait l'augmentation des effectifs scolaires dans les écoles publiques de la ville (+ 1 058 élèves entre 2013 et 2015).

Par ailleurs, la cuisine centrale réalise et livre en régie les repas pour les sites de la petite enfance (crèches et garderies) auparavant servis par un délégataire de restauration, dont la commune a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre qu'elle évaluait le nombre à 338 000 par an.

La commune indique que pour fabriquer, conditionner, livrer, réchauffer et servir ces repas dans les écoles, les sites d'accueil de loisirs et les crèches de la ville de Nice, des postes ont dû être créés (agents volants pour les remplacements, employés de restauration, coordinateur de secteur, répartiteur en cuisine centrale, livreurs) ce qui a généré des dépenses supplémentaires à hauteur de 0,63 M€ par an.

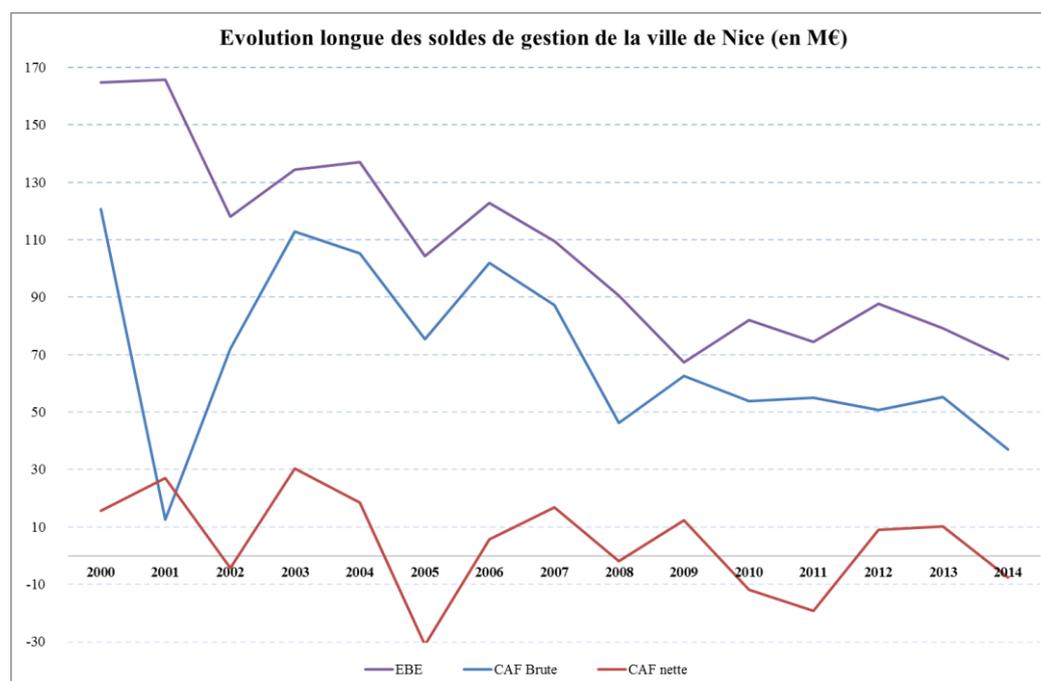
Enfin, la revalorisation des agents en poste, repris par contrat de la société SODEXO (0,423 M€), et les augmentations de rémunération des agents de catégorie C (0,23 M€) résultant de la loi ont également contribué au déficit de cette activité.

2.2.4 *La transformation de l'opéra en budget annexe*

Le passage de l'opéra en budget annexe le 1^{er} janvier 2012 est globalement neutre sur le résultat de la commune. Il explique cependant les variations sensibles de plusieurs postes budgétaires (diminution de la masse salariale d'environ 18,5 M€, hausse des charges exceptionnelles d'environ 18 M€). En volume, les recettes et les dépenses du budget général de la commune ont diminué d'environ 4 M€, correspondant aux recettes et subventions extérieures qui alimentent désormais directement le budget annexe.

2.3 La formation de l'autofinancement

2.3.1 *La capacité d'autofinancement*



Source : collectivités-locales.gouv.fr et calculs CRC pour 2014 (ANAFI⁷)

Tendanciellement, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) est en diminution. Il s'élevait à plus de 165 M€ au début des années 2000, est tombé sous la barre des 100 M€ à compter de 2008 et diminue sensiblement (et durablement, cf. infra) à compter de 2014.

L'EBF d'une commune est considéré comme satisfaisant par les juridictions financières quand il atteint ou dépasse le seuil de 20 % des produits de gestion, sous réserve toutefois que la collectivité ne constate pas des charges exceptionnelles récurrentes significatives. En-deçà, l'EBF est considéré comme insuffisant.

La commune génère un excédent brut de fonctionnement représentant de l'ordre de 15 % des produits de gestion sur la période et de 13 % en 2014, donc bien inférieur au seuil précité. De plus, il est artificiellement amélioré par l'imputation de la subvention versée au budget annexe de l'opéra sur le compte 67, charges exceptionnelles. Cette imputation à ce compte est contestable dès lors qu'il s'agit d'une subvention récurrente, qui devrait être imputée sur le compte 65, autres charges de gestion courante. De ce fait, la dépense correspondante (19 M€) n'entre pas dans le calcul de l'EBF qui, sinon, se serait établi à moins de 70 M€ et atteindrait une cinquantaine de millions d'euros seulement en 2014.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a contesté l'analyse de ces ratios en indiquant qu'aucune norme n'impose aux communes d'atteindre un certain niveau d'EBF, qu'elle respecte les dispositions légales applicables en matière d'équilibre budgétaire et que son budget est effectivement exécuté en équilibre. Si la chambre ne conteste pas ce dernier point, elle note que la commune confond deux types de données et de normes. Les règles d'équilibre budgétaire, invoquées par la commune, sont appréciées annuellement. L'analyse financière, à laquelle se livre ici la chambre, est destinée à donner une vision dynamique de la situation financière de la commune et des tendances sous-jacentes aux grands équilibres, de façon à identifier les risques de déséquilibres budgétaires potentiels.

⁷ ANAFI est le logiciel d'analyse financière de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, qui utilise les données financières et comptables des comptes de gestion.

La commune a également indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que pour atteindre le niveau, jugé correct par la juridiction, d'un EBF correspondant à 20 % des produits de gestion, la ville devrait trouver 48 M€ de recettes supplémentaires qui représenteraient une hausse des taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties de 18 %. La chambre appelle toutefois l'attention de la collectivité sur le fait que le rétablissement d'un EBF plus important ne passe pas uniquement par la voie d'une augmentation de fiscalité, mais peut également résulter d'économies supplémentaires. La suite du rapport montre précisément que la ville dispose de marges de manœuvre non négligeables dans ce domaine.

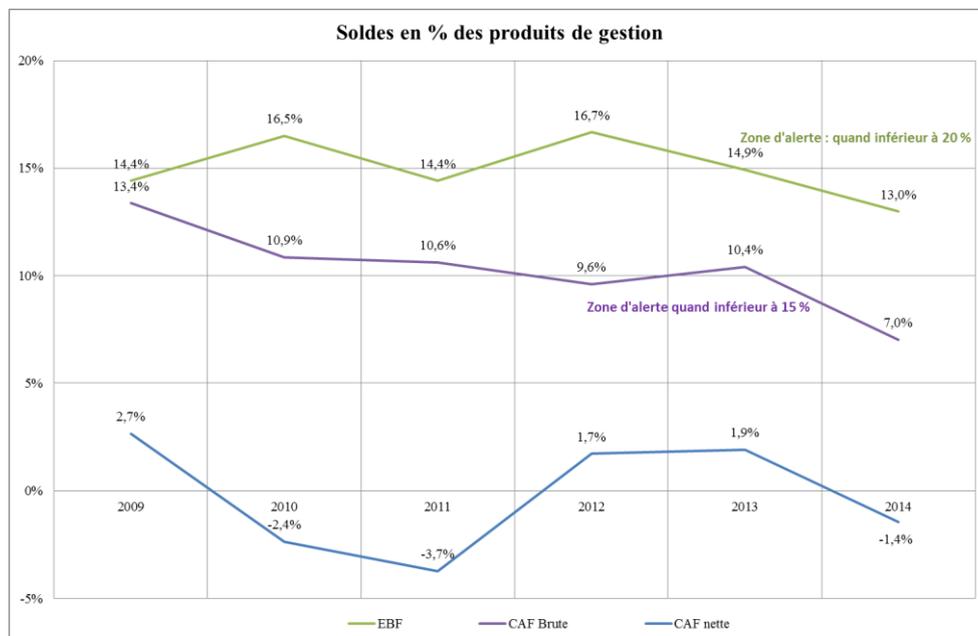
La capacité d'autofinancement (CAF) brute est également en forte diminution au cours de la période examinée : alors qu'elle s'est régulièrement élevée à plus de 100 M€ sur la période 2000-2006, elle s'est stabilisée aux alentours de 55 M€ depuis 2010. Elle s'est effondrée en 2014 pour s'établir à 37 M€ (de manière durable, cf. infra), sous l'effet de dépenses dynamiques, notamment liées au financement pour la première fois en année pleine du stade de l'Allianz Riviera, et d'un tassement des recettes.

La CAF brute ne représente donc plus, en 2014, que 7 % des produits de gestion. Or, elle est considérée par les juridictions financières comme insuffisante pour couvrir de façon satisfaisante l'annuité en capital de la dette et l'effort d'investissement lorsqu'elle est durablement inférieure à 15 % des produits de gestion.

En €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produits de gestion (A)	539 834 571	468 019 367	496 701 606	516 551 280	526 884 963	531 321 521	527 459 121
Charges de gestion (B)	449 318 761	400 563 024	414 766 737	442 119 136	439 047 601	452 039 360	458 965 871
Excédent brut de fonction. (A-B)	90 515 810	67 456 343	81 934 869	74 432 144	87 837 362	79 282 161	68 493 250
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>16,8%</i>	<i>14,4%</i>	<i>16,5%</i>	<i>14,4%</i>	<i>16,7%</i>	<i>14,9%</i>	<i>13,0%</i>
+/- Résultat financier	-16 120 293	-4 441 100	-8 754 284	-6 176 349	-12 075 995	-8 288 705	-14 698 844
- Subventions exceptionnelles versées aux SPIC (budget annexe)	15 171 350	14 646 662	13 728 642	7 950 486	19 095 037	19 191 607	19 094 739
+/- Autres résultat excep. réels	-12 881 935	14 208 999	-5 510 483	-5 411 036	-6 009 022	3 485 524	2 355 041
= CAF brute	46 342 232	62 577 580	53 941 460	54 894 273	50 657 307	55 287 373	37 054 708
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>8,6%</i>	<i>13,4%</i>	<i>10,9%</i>	<i>10,6%</i>	<i>9,6%</i>	<i>10,4%</i>	<i>7,0%</i>
- Annuité en capital de la dette	48 193 469	50 152 157	65 687 627	74 129 168	41 569 885	45 112 671	44 639 306
= CAF nette ou disponible (C)	-1 851 237	12 425 423	-11 746 167	-19 234 895	9 087 422	10 174 702	-7 584 600

Source : comptes de gestion (logiciel ANAFI)

Compte tenu des annuités en capital de la dette qu'elle acquitte, la commune dégage une faible épargne nette (CAF nette) pour le financement des nouveaux investissements.



Les annuités de la dette 2010 et 2011 nécessitent cependant un retraitement dans la mesure où le remboursement du capital a été assorti d'opérations de lignes de trésorerie.

Ainsi, en 2010, une opération de crédit renouvelable a été réalisée pour un montant de 26,9 M€. Ce montant a été exécuté en dépenses et en recettes. Hors cet effet, l'annuité est de 38,8 M€ et la CAF nette devient positive de 15,2 M€

De même, en 2011, ont été réalisés des remboursements temporaires sur deux contrats pour des montants respectifs de 13,9 M€ et 14,4 M€, soit un total de 28,3 M€. Hors cet effet, la CAF nette devient positive de 9,1 M€.

En 2014, en revanche, aucun retraitement n'est nécessaire et la commune n'a pas dégagé, sur sa section de fonctionnement, de quoi rembourser l'annuité en capital de sa dette. Cette tendance devrait se poursuivre et même s'amplifier du fait de la diminution des dotations de l'Etat et d'une augmentation des annuités de la dette (cf. infra, le point 2.6).

2.3.2 L'impact du stade de l'Allianz Riviera sur la capacité d'autofinancement

La construction du grand stade de Nice, lancée en 2009 par voie de partenariat public privé, n'a pas eu jusqu'en 2013 d'impact significatif sur le budget de fonctionnement de la commune. A compter de la livraison du stade, lors du dernier trimestre de 2013, le mécanisme de financement du stade s'est réellement enclenché, affectant fortement le budget communal et affaiblissant considérablement les soldes de gestion à compter de 2014, première année de pleine application du mécanisme.

Alors que la construction d'un stade est une opération d'investissement, le mode de réalisation choisi conduit en effet à ce que la majorité des impacts financiers aient lieu sur la section de fonctionnement⁸. Le stade a un impact négatif d'environ 5 M€ sur la capacité d'autofinancement brute de la ville.

⁸ En dépenses de fonctionnement, la commune doit s'acquitter de redevances de fonctionnement, de gros entretien et réparation (GER) et de gestion de l'équipement. Elle s'acquitte également du remboursement à l'euro l'euro de la totalité des impôts locaux acquittés par son partenaire privé [notamment la TEOM, la contribution économique territoriale comprenant la contribution foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)]. Enfin, elle règle les intérêts de la dette contractée par le partenaire pour le financement de la construction du stade. De 1,2 M€ en 2013, la somme de ces dépenses représente 12 M€ à compter de 2014 (14 M€ en 2015). La commune encaisse des recettes de fonctionnement de la part du partenaire privé (dites « recettes garanties ») et une redevance d'occupation du club résident, l'OGC Nice. En 2014, ces recettes s'élèvent à 7 M€.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a contesté ce point en indiquant que même si le stade avait été réalisé sous maîtrise d'ouvrage publique, des dépenses de fonctionnement auraient dû être supportées par la ville. La chambre en convient, en constatant toutefois que, dans ce cas de figure, les dépenses de gros entretien et rénovation seraient imputées en section d'investissement. Demeure en toute hypothèse le constat de l'impact sur l'équilibre financier de la commune du début de l'exploitation du stade de l'Allianz Riviera.

La commune s'acquitte également de l'annuité de la dette en capital à hauteur de 4,6 M€ en 2014, conduisant à une réduction de la capacité d'autofinancement nette de la ville de près de 10 M€ en 2014, soit environ la CAF nette totale que la commune était parvenue à dégager en 2012 ou en 2013.

Ainsi, le financement du nouveau stade est une des raisons majeures au fait que la section de fonctionnement ne contribue plus aux nouvelles dépenses d'investissement. Il génère donc, de fait, un effet d'éviction des nouveaux investissements (cf. infra, le point 2.6).

Ces dépenses liées au stade sont fixées par contrat et doivent donc être considérées comme rigides et n'offrant aucune marge à la commune. L'indexation des redevances payées par la ville est, de plus, supérieure à celle des recettes garanties, ce qui mécaniquement génère un effet négatif sur le résultat.

Section	Compte	Composante	2013	2014	2015
Investissement	1675	RBA1a Annuité en capital	510 642	4 636 391	4 650 605
Total dépenses d'investissement			510 642	4 636 391	4 650 605
Fonctionnement	611	RBA1c Remboursement impôt sur les sociétés	697 890	7 477 837	943 501
		RBA2 entretien maintenance			2 381 656
		RBA3 gros entretien rénovation			1 683 223
		RBA4(1) frais de gestion et exploitation			2 401 334
		RBA4(2) Remboursement CFE			908 154
		RBA4(2) Remboursement taxes foncières			1 097 861
		RBA4(2) Remboursement CVAE			500 000
		RBA4(2) Remboursement TEOM			22 761
	Total 611		697 890	7 477 837	9 938 491
	6688	RBA1b Intérêts	485 085	4 404 347	4 417 849
Total dépenses de fonctionnement			1 182 975	11 882 184	14 356 340
Total général dépenses			1 693 617	16 518 575	19 006 945
Recettes garanties NES	758		488 980	5 498 418	5 590 190
Redevances OGC Nice	758		-	1 500 000	2 000 000
Recettes de fonctionnement (compte 758)			488 980	6 998 418	7 590 190
Impact sur l'excédent brut de fonct.	Cpt. 758- cpt. 611		- 208 910	- 479 419	- 2 348 301
Impact sur CAF brute	Impact EBF – cpt. 6688		- 693 995	- 4 883 766	- 6 766 150
Impact sur CAF nette	Impact CAF brute – cpt.1675		- 1 204 637	- 9 520 157	- 11 416 755

Source : commune / calculs sur les soldes CRC – Montants en €.

En 2016 et 2017, la commune devra en outre s'acquitter au total de 5 M€ supplémentaires au titre de la redevance RBA 5, pour la mise en configuration « Euro 2016 » du stade, qui dégraderont d'autant les soldes de gestion.

2.3.3 *Les charges de fonctionnement*

En €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Charges à caractère général	101 931 878	97 486 274	86 477 947	95 298 719	100 551 407	104 628 326	107 563 592
+ Charges de personnel	267 792 284	238 196 442	236 004 300	257 062 293	248 163 683	256 573 904	263 279 292
+ Subventions de fonctionnement	54 493 996	57 025 433	58 886 587	59 965 736	61 331 680	58 110 428	56 869 147
+ Autres charges de gestion	25 100 603	7 854 874	33 397 903	29 792 388	29 000 831	32 726 702	31 253 840
= Charges de gestion	449 318 761	400 563 024	414 766 736	442 119 136	439 047 601	452 039 360	458 965 871
+ Charges d'intérêt	16 594 601	4 604 323	9 020 459	6 508 260	12 185 246	8 537 773	15 042 083
= Charges courantes	465 913 362	405 167 347	423 787 195	448 627 396	451 232 847	460 577 133	474 900 069
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	57,5 %	58,8 %	55,7 %	57,3 %	55,0 %	55,7 %	55,5 %
<i>Intérêts / charges courantes</i>	3,6 %	1,1 %	2,1 %	1,5 %	2,7 %	1,9 %	3,2 %

Après une forte diminution liée au transfert à l'intercommunalité de dépenses de personnel, les charges se sont rigidifiées à nouveau depuis 2009. Selon l'analyse réalisée par le comptable de la commune, celle-ci se situerait dans la tranche des 10 % de villes les moins bien classées (en 2011).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ratio de rigidité des charges structurelles	57 %	50,5 %	53,7 %	55,7 %	53,4 %	54,6 %	57,7 %

Poids de charges de personnel, et charges d'intérêts rapporté aux produits de fonctionnement
Source : ANAFI.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a fait valoir que la reprise en régie de nombreuses activités et, concomitamment, des salaires des agents concernés, entraînait nécessairement une augmentation de la rigidité de ses charges. La chambre ne conteste pas ce fait, ni les choix de reprendre en régie des activités, qui résultent des seules prérogatives du conseil municipal, mais constate simplement que ces décisions ont pour conséquence d'accroître la masse des dépenses rigides de la commune, ce qui rend mécaniquement plus difficiles ses arbitrages financiers.

2.3.3.1 La masse salariale

Les frais de personnels constituent le premier poste de dépenses de la commune. S'ils ont diminué en valeur entre 2008 et 2014 et si le poids des charges de personnel dans les charges courantes a légèrement reculé, cette évolution est toutefois différente à périmètre constant.

Les transferts de compétences et des charges de personnel afférentes à l'intercommunalité (cf. supra, le point 2.2.1) ainsi que la transformation de l'opéra en budget annexe (qui a diminué la masse salariale de 19 M€ à compter de 2012), ont en effet réduit la masse salariale du budget général d'environ 60 M€. En sens inverse, la reprise en régie des cantines scolaires a majoré la masse salariale de plus de 12 M€ en année pleine en 2011.

La consolidation de l'opéra avec le budget principal porterait la part des charges de personnel au-delà de 57 % des charges courantes.

Hors ces effets de périmètre, la masse salariale a progressé de plus de 43 M€ (+19 %) entre 2008 et 2014.

	En M€	Commentaire
Dépenses de personnel 2008	267,8	Compte administratif
Dépenses 2008 à périmètre 2014	219,9	Dont - 40,8 M€ de compétences transférées, + 11,9 M€ de reprise des cantines en régie, + 0,1 M€ de reprise du Nice jazz festival en régie, - 19,1 M€ de transformation de l'opéra en budget annexe
Dépenses de personnel 2014	263,3	
<i>Progression sur 6 ans hors périmètre</i>	43,4	
<i>Progression en % sur 6 ans</i>	19,7 %	

Source : commune calculs CRC

La structuration des charges de personnel a fortement évolué sur la période, compte tenu des mutualisations de personnel avec la métropole. La rémunération des personnels internes à la ville s'est fortement réduite, tandis qu'à l'inverse les remboursements à la métropole (charges de personnel externe) se sont accrus et représentent 20 % des dépenses.

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rémunérations du personnel	171 248 317	158 794 107	163 057 595	148 795 589	144 274 109	150 485 915
+ Charges sociales	59 473 104	54 502 181	53 822 049	53 519 528	53 382 021	56 468 438
+ Impôts et taxes sur rémunérations	4 010 147	3 816 585	3 766 062	3 838 799	3 830 459	3 974 245
+ Autres charges de personnel	3 194 660	3 377 169	4 642 335	3 799 565	4 210 975	4 185 091
= Charges de personnel interne	237 926 228	220 490 042	225 288 041	209 953 481	205 697 564	215 113 689
+ Charges de personnel externe	270 213	15 514 258	31 774 253	38 210 202	50 876 340	48 165 603
= Charges totales de personnel	238 196 442	236 004 300	257 062 293	248 163 683	256 573 904	263 279 292
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>50,9 %</i>	<i>47,5 %</i>	<i>49,8 %</i>	<i>47,1 %</i>	<i>48,3 %</i>	<i>49,9 %</i>

Source : ANAFI et comptes de gestion.

Nota 1 : La consolidation avec le budget annexe de l'opéra porterait les charges de personnel à plus de 52% des produits de gestion.

Nota 2 : en 2010, 4,6 M€ de dépenses de personnel ont par ailleurs été remboursées sur le chapitre 658.

Malgré les mutualisations avec la métropole, la masse salariale continue donc de s'accroître fortement. Selon la réponse de la ville aux observations provisoires de la chambre, les charges de personnels⁹ s'élèveront à 276,7 M€ en 2015 (+ 4,4 %), dont 2,3 M€ au titre de la reprise des personnels du centre de diffusion et d'action culturelle (CEDAC) et 0,6 M€ du fait de la reprise de ceux de l'office central de la coopération à l'école (OCCE), soit une augmentation à périmètre constant de 10,55 M€ (+ 4 %), dont 4 M€ liés à l'extension en année pleine de la réforme des rythmes scolaires, 0,23 M€ à la majoration des taux de la CNRACL et de l'IRCANTEC, 1,57 M€ à la réforme de la grille indiciaire de la catégorie C et 4,75 M€ de solde correspondant notamment au GVT. Cette forte augmentation de la masse salariale confirme les doutes de la chambre sur la possibilité annoncée par la commune de stabiliser en valeur sa masse salariale au cours des prochaines années (cf. infra, le point 2.6).

Une partie de cette augmentation est certes subie par la commune du fait par exemple de la majoration des taux des cotisations sociales ou de la réforme de la grille indiciaire de la catégorie C.

Cependant, des choix de la commune expliquent également une partie de cette augmentation. Par exemple, et même s'il ne constitue évidemment pas un facteur déterminant, le choix donné en 2013 au personnel de fréquenter les restaurants administratifs ou de bénéficier de titres restaurants, dont 60 % sont pris en charge par la commune, conduit à ce que les dépenses de chèques restaurants ont été particulièrement dynamiques sur la période 2010-2013 (+ 45 %, soit 5 % de l'accroissement des dépenses de personnel). Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a fait remarquer que, compte tenu de la participation des agents, la charge nette pour la ville était moindre, ce que la juridiction, qui ne s'intéresse ici qu'aux facteurs de la progression de la masse salariale de la ville, ne conteste pas.

⁹ nettes des atténuations de charges du chapitre 013.

Dépenses de chèques restaurant

Année	2010	2011	2012	2013
Dépenses chèques restaurants au compte 6488 en M€	2,65 (2,4)	3,01 (3,25)	3,47	3,84
Recettes participation des agents	1,16	1,21	1,39	1,54
Charge nette pour la commune	1,49 (1,24)	1,80 (2,04)	2,08	2,30

Source : fichiers de dépenses de la commune.

Nota les dépenses du mois de décembre 2010 de 0,24 M€ (11 mois en 2010) ont été payées lors de l'année 2011 (13 mois) et sont retraités dans le tableau.

Le contrôle de la chambre a révélé que la commune avait les plus grandes difficultés à disposer d'une vision claire et consolidée de l'évolution rétrospective de ses effectifs et de l'impact des changements de périmètres et de la mutualisation sur ceux-ci. La chambre ne peut que s'étonner que la cinquième commune de France, dont les dépenses salariales dépassent 260 M€ par an, ne dispose pas de données historiques récentes sur ce point.

Cette imprécision du suivi des effectifs affecte parfois la fiabilité des documents budgétaires. Ainsi, la commune a constaté, lors de l'instruction, que le compte administratif 2013 voté par le conseil municipal était entachée d'une erreur de 165 emplois manquants d'assistantes maternelles.

Par ailleurs, jusqu'aux demandes de la chambre et malgré les importants changements de périmètre survenus ces dernières années, la commune ne connaissait pas les composantes de l'évolution de ses emplois, y compris budgétaires.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008 / 2013
Effectifs budgétaires	7 695	6 734	6 246	6 546	6 166	6 037	
<i>Evolution</i>		- 961	- 488	300	- 380	- 129	- 1 658
<i>dont transferts mutualisation</i>		- 1027	- 536	- 317	- 60	- 193	- 2 133
<i>dont reprises en régie</i>		25		670	5		700
<i>dont reprise seniors CCAS</i>					27		27
<i>dont transformation opéra en budget annexe</i>					- 352		- 352
<i>dont solde</i>		41	48	- 53	0	64	100

Source : comptes administratifs et commune (envoi du 13 04 2015)

Les effectifs budgétaires du budget général ont été réduits de 1 658 emplois entre 2008 et 2013, dont 352 ont été transférés au budget annexe de l'opéra. La réduction consolidée s'élève donc à 1 306 emplois budgétaires. Cette réduction est le fruit d'un triple mouvement :

- Le transfert de 2 133 emplois liés aux transferts de compétences et à la mutualisation des effectifs avec la métropole ;
- La création de 700 emplois liés aux reprises en régie réalisées par la commune, principalement celle concernant les cantines scolaires ;
- La création (hors effet de périmètre) de 100 emplois budgétaires.

Il en va de même des emplois appréciés en termes d'équivalents temps plein travaillés (ETPT)¹⁰, dont l'analyse montre que la commune, hors effets de périmètre, effectue des efforts importants de réduction du nombre d'emplois (cf. dans le tableau ci-dessous, la ligne « dont solde »).

¹⁰ Pour mémoire l'équivalent temps plein travaillé (ETPT) est le décompte proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année : ETPT = effectifs physiques x quotité de temps de travail x période d'activité dans l'année. Exemple : un agent à temps plein (quotité de travail de 100%) présent toute l'année correspond à un ETPT ; un agent à temps partiel à 80% présent toute l'année = 0,8 ETPT ; un agent à temps partiel à 80 % (quotité de travail de 80%) présent la moitié de l'année (exemple un CDD de 6 mois ou un recrutement à mi année) correspond à 0,4 ETPT (0,8 x 6/12).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Total des ETPT	7 661	6 566	5 942	5 784	5 538	5 225	
<i>Evolution</i>		- 1 096	- 624	- 158	- 246	- 313	- 2437
<i>dont transferts mutualisation</i>		- 1 003	- 483	- 282	- 56	- 186	- 2 010
<i>dont reprises en régie</i>		25		188	212		425
<i>dont reprise seniors CCAS</i>					26		26
<i>dont transformation opéra en BA</i>					- 346		- 346
<i>dont solde</i>		- 118	- 141	- 64	- 82	- 127	- 532

Source : commune (envoi du 13/04/2015)

Ces efforts prennent la forme à la fois de mesures structurelles telles que le gel de postes, laissés vacants après départ du titulaire, mais aussi de mesures de gestion et notamment un allongement du temps de vacance de postes, une fois ceux-ci libérés.

	2011	2012	2013	2011/2013
Diminution des ETPT hors effet de périmètre	- 64	- 82	- 127	- 273
<i>dont temps de vacances sur postes libérés</i>	- 31	- 29	- 43	- 103
<i>dont gel de postes après départ titulaires</i>	- 32	- 54	- 83	- 169
<i>dont changement de temps de travail</i>	- 1	1	- 1	- 1

Source : commune

Ainsi, malgré une diminution des effectifs, la masse salariale de la commune reste dynamique.

Ce découplage entre la réduction des effectifs et la croissance constatée de la masse salariale est certes le fruit de facteurs exogènes (hausse des cotisations par exemple), mais également et surtout de déterminants internes (glissement-vieillesse-technicité, repyramidage, etc.).

La nécessaire maîtrise de la masse salariale (cf. infra, le point 2.6.1) devra donc passer, outre le pilotage des effectifs, par une plus grande rigueur dans le contrôle des évolutions salariales collectives et individuelles.

2.3.3.2 Les autres dépenses de fonctionnement

Les charges de gestion (hors intérêts) ont également sensiblement progressé entre 2008 et 2014. A périmètre constant, elles progressent de 30 M€ sur la période, en dépit de la mutualisation avec la métropole, dont plus de 7 M€ pour le seul stade de l'Allianz Riviera (7,5 M€ sur le compte 611 en 2014).

Charges de gestion (hors personnel) 2008	182 M€	Compte administratif
Dépenses 2008 à périmètre 2014	168 M€	(dont -25 M€ de compétences transférées à l'intercommunalité, +10 Me de reprise de cantines, +3 M€ de reprise du Nice jazz festival, -3M€ de dépenses à l'Opéra)
Charges de gestion (hors personnel) 2014	196 M€	
Progression sur 6 ans hors périmètre	29 M€	
Progression en % sur 6 ans	17 %	

Source : CRC et commune en réponse aux observations provisoires de la chambre

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a souligné que l'inflation avait progressé de 10 % sur la période, ce qui influe mécaniquement sur ses dépenses du fait des clauses d'indexation prévues dans les marchés contractés avec ses fournisseurs. Elle note également que certaines augmentations ne sont pas de son ressort, tel que celle impactant sa contribution au service départemental d'incendie et de secours. Enfin, elle précise que les livraisons d'équipements structurants (Allianz Riviera, médiathèque, vidéo-protection...) ont généré des dépenses de fonctionnement nouvelles.

La chambre ne conteste évidemment pas ces effets, mais observe là encore que la volonté annoncée de la commune de diminuer fortement en valeur le niveau de ses charges de gestion dans les prochaines années (cf. infra, le point 2.6) est en décalage avec la réalité des évolutions constatées jusqu'à présent.

2.3.3.3 Les charges financières

Plutôt qu'aux montants des charges d'intérêts, il convient de s'intéresser au résultat financier, puisque la ville reçoit une importante recette de la part de la métropole en vue de couvrir les intérêts de la quote-part de dette que lui a transférée la ville en 2010 (cf. infra, le point 2.5.1.2), ce qui atténue la charge financière nette que supporte la commune.

Résultat financier	2009	2010	2011	2012	2013	2014 provisoire
Intérêt des emprunts et dettes	12 090 866	11 509 167	10 766 449	11 304 815	12 862 435	14 185 044
Intérêt de rattachement des ICNE	462 024	188 169	463 759	-	831 994	81 488
Intérêt des comptes courants et débiteurs	138 195	9 046	31 088	32 036	30 000	
Intérêt des autres dettes (PPP)				-	485 085	4 404 347
Autres charges	130 000	42 000				
Autres charges (pénalité d'aménagement)				5 226 000		
Total compte 66	12 821 084	11 372 045	11 261 295	16 562 852	12 545 526	18 670 879
Produit des participations	158 082	266 175	331 912	109 250	249 068	197 735
Intérêts encaissés à l'échéance	5 141					143 623
Gains de change			38			
Autres produits financiers					21 789	
Quote-part métropole	8 216 761	2 351 586	4 752 997	4 377 606	3 985 963	3 628 796
Total compte 76	8 379 984	2 617 761	5 084 946	4 486 857	4 256 820	3 970 154
Résultat financier	- 4 441 100	- 8 754 284	- 6 176 349	- 12 075 995	- 8 288 705	- 14 700 725

Source : comptes administratifs

Le résultat financier évolue principalement sous l'effet de quatre facteurs :

- le déclenchement d'emprunts structurés. Ainsi, en 2014, l'emprunt n° 448 (cf. infra, le point 2.5.2.2), dont le taux d'intérêt évolue en fonction du taux de change euro/franc suisse, a généré 3 M€ de dépenses d'intérêt (soit 2 M€ de plus qu'en 2013) ;
- des opérations ponctuelles de réaménagement de la dette et de sortie d'emprunts structurés (cf. infra, le point 2.5.2.2), qui génère des pénalités de sortie. A ce titre, la commune s'est acquitté de 5,2 M€ en 2012 et a budgété 4 M€ dans son budget primitif 2015 ;
- à compter de 2009, le remboursement par l'intercommunalité des intérêts de la quote-part de 124 M€ de dette que la ville lui a transférée (cf. infra, le point 2.5.1.2), qui génère une recette pour la commune de 3,6 M€ en 2014, qui décroît à un rythme d'environ 0,5 M€ par an ;

- A compter de 2013 et de 2014 en année pleine, le remboursement des intérêts liés à la construction du stade de l'Allianz Riviera pour un montant d'environ 4,5 M€.

L'étape franchie du fait du PPP sera pérenne et va durablement porter les charges à un niveau élevé et peser à due concurrence sur le résultat financier de la commune.

2.3.4 Les produits de fonctionnement

En €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Contributions directes	206 445 039	244 819 355	248 876 036	256 002 618	262 015 964	268 804 426	272 871 227
Autres impôts et taxes	116 438 358	36 535 924	60 367 120	66 958 420	68 076 119	63 976 427	62 574 452
DGF	107 476 245	107 259 708	107 920 907	105 912 689	104 613 538	104 618 291	100 454 467
Autres dotations, subventions et participations	49 289 670	44 020 929	43 790 787	46 070 872	44 648 913	40 609 699	37 933 719
Produits des services et du domaine	39 206 325	17 297 297	19 019 035	23 940 618	33 550 590	32 461 441	30 019 041
Autres recettes	20 978 934	18 086 154	16 727 721	17 666 064	13 979 840	20 851 238	23 606 214
Produits de gestion	539 834 571	468 019 367	496 701 606	516 551 280	526 884 963	531 321 521	527 459 121
Evolution annuelle					+ 2,0 %	+ 0,8 %	- 0,7 %

2.3.4.1 Les recettes fiscales

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contribution directes (exécution)	206 445 039	244 819 355	248 876 036	256 002 618	262 015 964	268 804 426	272 871 227	
dont TH	99 729 069	117 787 235	120 481 968	123 658 343	126 427 731	129 722 135	130 444 311	
dont TFB	104 964 682	124 820 929	126 132 259	130 445 638	133 368 910	136 483 122	139 701 105	
dont TFNB	394 255	440 523	439 259	443 778	427 322	420 212	429 916	
rôles supplémentaires et régularisations	1 357 033	1 770 668	1 822 550	1 454 859	1 792 001	2 178 957	2 295 895	
<i>source : compte administratif et état 1288 M</i>								
Contribution directes (budget voté)	203 718 546	243 074 808	246 861 260	253 619 692	259 053 943	265 354 505	270 694 386	281 304 935
dont TH	98 594 584	117 906 481	119 703 107	123 357 362	125 761 253	128 777 315	131 307 693	138 659 517
dont TFB	104 735 049	124 736 330	126 729 043	129 831 054	132 869 715	136 155 298	138 968 771	142 215 724
dont TFNB	388 913	431 997	429 110	431 276	422 975	421 892	417 922	429 694
évolution du produit		19,3%	1,6%	2,7%	2,1%	2,4%	2,0%	3,9%
<i>source : état de notification des Taxes directes locales et Budget primitif pour 2015</i>								

Si l'on s'en tient aux données de la DGFIP, la commune applique des taux supérieurs aux taux moyens de la strate des communes de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité unique.

	Nice	Strate communes de +100 000 habitants à fiscalité unique				
Taux	2009/2013	2009	2010	2011	2012	2013
TH	21,33 %	20,75 %	20,87 %	20,99 %	21,01 %	21,01 %
TFB	23,12 %	22,72 %	22,96 %	23,05 %	23,07 %	23,08 %
TFNB	36,09 %	33,99 %	33,73 %	35,08 %	35,37 %	35,13 %

Source : collectivités-locales.gouv.fr

Toutefois, afin d'avoir une vision plus complète de la pression fiscale locale, on peut intégrer, sur ces mêmes impôts, les taux appliqués par l'intercommunalité. La fiscalité niçoise est alors inférieure à celle des communes de plus de 200 000 habitants (hors Paris et Marseille).

La commune a procédé à une augmentation importante de 15 % des taux des trois taxes en 2009 : + 2,75 points pour la taxe d'habitation, + 2,98 points pour la taxe foncière sur le bâti, + 4,65 points pour le foncier non bâti.

Cette augmentation a permis de générer près de 35 M€ de recettes annuelles (100 € par an et par habitant) soit environ 200 M€ de recettes supplémentaires perçues sur les ménages au cours de la période 2009-2014.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Contribution directes (exécution)	206 445 039	244 819 355	248 876 036	256 002 618	262 015 964	268 804 426	272 871 227	
<i>dont TH</i>	99 729 069	117 787 235	120 481 968	123 658 343	126 427 731	129 722 135	130 444 311	
<i>dont TFB</i>	104 964 682	124 820 929	126 132 259	130 445 638	133 368 910	136 483 122	139 701 105	
<i>dont TFNB</i>	394 255	440 523	439 259	443 778	427 322	420 212	429 916	
<i>les supplémentaires et régularisations</i>	1 357 033	1 770 668	1 822 550	1 454 859	1 792 001	2 178 957	2 295 895	
<i>source : compte administratif et état 1288 M</i>								
Taux appliqués par la commune	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
TH	18,58%	21,33%	21,33%	21,33%	21,33%	21,33%	21,33%	
TFB	20,14%	23,12%	23,12%	23,12%	23,12%	23,12%	23,12%	
TFNB	31,44%	36,09%	36,09%	36,09%	36,09%	36,09%	36,09%	
fiscalité avec taux 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
TH	99 729 069	102 601 351	104 948 662	107 715 519	110 127 859	112 997 528	113 626 596	
TFB	104 964 682	108 732 418	109 874 727	113 632 143	116 178 627	118 891 439	121 694 648	
TFNB	394 255	383 764	382 663	386 600	372 264	366 070	374 524	
Gains de recettes fiscales	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
TH	-	15 185 884	15 533 306	15 942 824	16 299 872	16 724 607	16 817 715	96 504 207
TFB	-	16 088 511	16 257 532	16 813 495	17 190 283	17 591 683	18 006 457	101 947 961
TFNB	-	56 759	56 596	57 178	55 058	54 142	55 392	335 126
total des taxes	-	31 331 153	31 847 434	32 813 498	33 545 213	34 370 432	34 879 564	198 787 294

La commune a voté au titre du budget 2015 une diminution cosmétique du taux de la taxe d'habitation (passage de 21,33 % à 21,31 %) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (passage de 36,09 % à 36,05 %), qui ne compense pas, pour les ménages, la réduction des abattements sur les bases qu'elle a opérée par ailleurs (cf. ci-après). Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'à la différence d'autres communes, elle n'avait pas procédé à l'augmentation de ses taux en 2015 et que son niveau d'abattement général restait comparativement élevé.

Compte tenu de la modification des abattements, qui génèrera 6 M€ de recettes annuelles supplémentaires en 2015, les choix fiscaux opérés depuis 2008 auront généré près de 240 M€ de recettes fiscales supplémentaires en sept ans.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que sa stratégie fiscale consistait à ne plus relever les taux de fiscalité dans les prochaines années et à miser sur l'évolution des bases.

2.3.4.1.1 La taxe d'habitation (TH)

Taxe d'habitation	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bases brutes totales	745 969 648	769 616 094	784 872 182	804 414 158	817 876 150	837 128 764	851 436 888
Bases exonérées par la loi (obligatoires)	84 566 537	89 195 119	88 996 199	90 342 721	88 746 374	89 527 949	99 086 334
abattement général facultatif 15% (dél. 6/5/80)	74 428 861	76 565 529	78 356 992	80 522 785	82 151 882	84 134 103	84 354 476
abattement pour deux premières personnes à charges (dél. 6/5/80) 20%	43 640 697	45 058 362	45 931 193	46 889 841	47 362 246	48 294 230	49 146 191
<i>dont obligatoire (10%)</i>	21 820 349	22 529 181	22 965 597	23 444 921	23 681 123	24 147 115	24 573 096
<i>dont facultatif (10%)</i>	21 820 349	22 529 181	22 965 597	23 444 921	23 681 123	24 147 115	24 573 096
abattement pour rang 3 et plus (dél. 6/5/80) 25%	6 578 602	6 583 137	6 711 406	6 872 724	6 834 348	6 928 200	7 211 832
<i>dont obligatoire (15%)</i>	3 947 161	3 949 882	4 026 844	4 123 634	4 100 609	4 156 920	4 327 099
<i>dont facultatif (10%)</i>	2 631 441	2 633 255	2 684 562	2 749 090	2 733 739	2 771 280	2 884 733
abattement facultatif handicapé (dél. 10/12/2008)			28 910	47 019	58 701	76 748	84 787
soit réductions de bases facultatives accordées par la commune	98 880 650	101 727 965	104 036 061	106 763 814	108 625 445	111 129 246	111 897 091
soit perte de produit fiscal sur abattements facultatifs	18 372 025	21 698 575	22 190 892	22 772 722	23 169 807	23 703 868	23 867 650
bases nettes imposées	536 754 951	552 213 947	564 847 482	579 739 068	592 722 599	608 167 534	611 553 268
variation des bases		2,88%	2,29%	2,64%	2,24%	2,61%	0,56%
<i>dont revalorisation forfaitaire décidée par l'Etat</i>		2,50%	1,20%	2,00%	1,80%	1,80%	0,90%
<i>dont dynamisme propre</i>		0,38%	1,09%	0,64%	0,44%	0,81%	-0,34%
<i>dont réduction d'abattement</i>		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
taux appliqué CM	18,58%	21,33%	21,33%	21,33%	21,33%	21,33%	21,33%
variation de taux		14,80%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
produit réel	99 730 861	117 785 364	120 482 700	123 656 848	126 427 477	129 721 638	130 447 830

Source : Etat 1386 bis TH – commune

Outre les exonérations prévues par loi, la commune applique différents abattements facultatifs sur les bases brutes totales de la taxe d'habitation¹¹, qui représentaient plus de 111 M€ en 2013 soit une exonération fiscale d'un coût de plus de 23 M€.

Plutôt que de procéder à une augmentation générale des taux¹², la commune a mobilisé une partie de ce potentiel fiscal inutilisé lors de l'élaboration de son budget 2015 et, par délibération du 29 septembre 2014, a ramené le taux d'abattement général à la base de 15 % à 10 %. De ce fait, elle a accru la base taxable d'environ 30 M€ ce qui générera une augmentation du produit d'environ 6 M€ soit une hausse de + 4,5 %¹³.

2.3.4.1.2 Les taxes foncières

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) génère 0,4 M€ de recettes annuelles et n'appelle pas de commentaires particuliers.

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) constitue la première recette fiscale de la commune. Les exonérations appliquées sur les bases sont de droit et décidées par le législateur. Elles concernent les personnes économiquement faibles (personnes handicapées, personnes à faibles revenus de plus de 75 ans, titulaires de l'allocation ex FNS), les logements HLM en zones urbaines sensibles, les logements neufs HLM ou financés par des prêts aidés. Elles sont compensées à la commune.

<i>TFPB</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bases notifiées	520 035 000	539 517 000	548 136 000	561 553 000	574 696 000	588 907 000	601 076 000
Variation des bases (physiques et revalorisations législatives)		3,7 %	1,6 %	2,4 %	2,3 %	2,5 %	2,1 %
Taux appliqué	20,14 %	23,12 %	23,12 %	23,12 %	23,12 %	23,12 %	23,12 %
Variation de taux		14,80 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Produit voté	104 735 049	124 736 330	126 729 043	129 831 054	132 869 715	136 155 298	138 968 771

Source : commune

2.3.4.1.3 La fiscalité reversée

L'évolution de la fiscalité reversée est défavorable à la commune. La diminution de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire est amplifiée par le fait que la commune est contributrice au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) depuis 2013. La montée en puissance de ce fonds¹⁴ depuis 2012 jusqu'en 2016 accroît donc la participation de la commune, qui devrait atteindre 1,6 M€ en 2016.

¹¹ Un abattement général facultatif de 15 % institué par une délibération du 6 mai 1980 s'applique à toutes les habitations principales ; un abattement pour les deux premières personnes à charges a été porté à 20 % par délibération du 6 mai 1980 (le taux minimum obligatoire est de 10 %) ; un abattement pour les personnes de rang 3 et plus a été fixé à 25 % par délibération du 6 mai 1980 (le taux minimum obligatoire est de 15 %) ; un abattement facultatif spécial pour les personnes handicapées de 10 % a été institué par une délibération du 10 décembre 2008.

¹² Qui ont au contraire légèrement diminué, passant de 21,33 % à 21,31 %.

¹³ Ce qu'a confirmé la commune dans sa réponse du 23 janvier 2015 : « Enfin, la réduction de 15 % à 10 % à l'abattement général de la base à la taxe d'habitation, décidé au conseil municipal du 29 septembre 2014, générera bien une recette de 6 M€ en 2015. Dans l'état 1386 bis TH 2014, il est mentionné que l'abattement général à la base concerne un montant de 84 354 476 €. Ainsi une réduction de 5 % de cet abattement générera arithmétiquement un accroissement de la base d'imposition 2015 de 28 118 158 €, soit effectivement près de 30 M€ après prise en compte de la valorisation forfaitaire et de l'évolution naturelle des bases. Avec un taux en 2015 de taxe d'habitation de 21,31 % il en ressort un produit supérieur de 5 991 979 € ».

¹⁴ La loi de finances pour 2012 a créé le FPIC. Les ressources de ce fond ont été fixées au plan national à 150 M€ en 2012 et ont progressé jusqu'à 780 M€ en 2015. En 2016, il sera fixé à 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements à fiscalité propre, soit environ 1 Md€. Depuis 2013 la ville et la métropole sont classés dans le groupe des « contributeurs » et abondent donc le fonds. Sont contributeurs les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national.

En M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Attribution de compensation	75,03	1,13 ¹⁵	19,74	19,74	18,66	18,66	18,12	18,12
Dotation de solidarité communautaire	-	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	1,50
Fonds de péréquation (FPIC)	-	-	-	-	-	- 0,29	- 0,71	- 1,6
= Fiscalité reversée	75,03	4,13	22,74	22,74	21,66	21,37	20,40	18,02

2.3.4.2 Les ressources d'autres institutions publiques

en €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dotation Globale de fonctionnement	107 476 245	107 259 708	107 920 907	105 912 689	104 613 538	104 518 291	100 454 467	90 080 000
<i>dont dotation forfaitaire</i>	<i>103 583 882</i>	<i>103 754 730</i>	<i>104 131 548</i>	<i>102 233 851</i>	<i>101 056 027</i>	<i>100 941 140</i>	<i>96 797 574</i>	<i>86 500 000</i>
<i>dont dotation d'aménagement</i>	<i>3 892 363</i>	<i>3 504 978</i>	<i>3 789 359</i>	<i>3 678 838</i>	<i>3 557 511</i>	<i>3 577 151</i>	<i>3 656 893</i>	<i>3 580 000</i>
Autres dotations	3 929 203	3 669 499	3 657 257	3 673 995	3 628 278	3 645 097	3 830 243	3 575 000
<i>dont dotation générale de décentralisation</i>	<i>3 770 672</i>	<i>3 583 350</i>	<i>3 584 249</i>	<i>3 612 219</i>	<i>3 572 118</i>	<i>3 588 937</i>	<i>3 570 687</i>	<i>3 575 000</i>
Participations	21 351 126	19 061 414	18 897 699	20 960 546	20 706 874	17 928 966	15 780 561	22 909 170
<i>dont Etat</i>	<i>893 599</i>	<i>950 098</i>	<i>2 124 289</i>	<i>1 025 216</i>	<i>1 607 663</i>	<i>800 897</i>	<i>758 079</i>	<i>815 355</i>
<i>dont Région</i>	<i>136 788</i>	<i>59 333</i>	<i>29 944</i>	<i>53 373</i>	<i>21 513</i>	<i>32 623</i>	<i>115 770</i>	<i>84 000</i>
<i>dont Département</i>	<i>3 556 211</i>	<i>4 177 224</i>	<i>3 133 718</i>	<i>3 738 013</i>	<i>1 347 975</i>	<i>1 387 827</i>	<i>1 200 466</i>	<i>1 231 360</i>
<i>dont Communes</i>	<i>288 126</i>	<i>261 118</i>	<i>253 000</i>	<i>251 289</i>	<i>243 769</i>	<i>248 246</i>	<i>232 592</i>	<i>241 062</i>
<i>dont groupements</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>161 923</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>127 500</i>
<i>dont fonds européens</i>	<i>26 122</i>	<i>23 000</i>	<i>196</i>	<i>33 154</i>	<i>1 027</i>	<i>27 745</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>dont autres</i>	<i>16 450 279</i>	<i>13 590 641</i>	<i>13 194 629</i>	<i>15 859 501</i>	<i>17 484 927</i>	<i>15 431 628</i>	<i>13 473 655</i>	<i>20 409 893</i>
Autres attributions et participations	24 009 341	21 290 016	21 235 831	21 436 332	20 313 761	19 035 635	18 204 816	18 288 075
<i>dont péréquation</i>	<i>24 009 341</i>	<i>20 935 660</i>	<i>20 939 682</i>	<i>20 837 629</i>	<i>20 110 389</i>	<i>18 832 915</i>	<i>17 727 933</i>	<i>18 198 075</i>
<i>dont autres</i>	<i>0</i>	<i>354 356</i>	<i>296 149</i>	<i>598 703</i>	<i>203 372</i>	<i>202 720</i>	<i>476 883</i>	<i>90 000</i>
RESSOURCES INSTITUTIONNELLES (dotations et participations)	156 765 915	151 280 637	151 711 694	151 983 562	149 262 451	145 127 989	138 270 087	134 852 245

Source : commune

Les dotations de l'Etat décroissent régulièrement depuis 2008. La DGF a connu en 2014 une réduction au niveau national de 1,5 Md€ (3,33 %) qui s'est traduite pour la commune par une diminution de la part forfaitaire de 4 M€ (4,1 %). Celle-ci s'est établie à 97 M€ en 2014 contre 101 M€ en 2013.

La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques accentue encore la contrainte d'évolution de l'enveloppe des concours financiers pour 2015, 2016 et 2017. En 2015, la commune devrait voir la part forfaitaire de la DGF diminuer de 10 M€ supplémentaires (cf. infra, le point 2.6).

2.3.4.3 Les autres produits

L'évolution des autres produits (+ 18 M€ entre 2009 et 2014) tient principalement à la reprise en régie des cantines scolaires (9 M€) et aux recettes garanties liées au stade de l'Allianz Riviera (recettes garanties de 5 M€ versées par la société NES, titulaire du contrat de PPP, et redevance d'occupation de l'OGC Nice de 2 M€). Les facturations à la métropole (0,7 M€ en 2009 et 1,9 M€ en 2013), correspondant notamment à des loyers, expliquent également la progression constatée.

¹⁵ Ce montant faible s'explique par le versement erroné de la contribution au SDIS par la commune, qui n'est donc ici pas « remboursée » par l'intercommunalité.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
7028	Autres produits	567	820	189	85	101	175	
70311	Concession ds cimetières (pduit net)	1 145 325	1 118 150	1 498 844	1 200 972	1 160 098	1 479 801	1 294 611
70312	Redevances & taxes funéraires	152 364	173 727	190 681	157 348	179 406	188 346	185 459
70321	Droits station. & loc sur voie publique	203 528	1 953 125	937 682	1 088 759	1 211 603	1 303 326	1 297 265
70323	Redevance occup domaine publ. comm.	561 298	802 931	1 070 239	1 775 384	2 915 949	3 212 283	2 833 597
70328	Autres droits station. & location	828 717	108 698	73 213	54 058	55 423	55 625	78 226
7033	redevance pour appareil distrib essence			43 002				
70388	Autres redevances & recettes diverses	2 065 282	1 937 321	2 154 312	2 762 621	3 107 044	2 703 768	2 867 282
7062	Redevances et dts serv à caract culturel	2 635 475	1 977 694	2 930 016	2 860 986	1 371 572	2 353 199	1 215 411
70631	Services à caractère sportif	1 906 921	2 245 428	2 041 365	2 739 441	2 872 323	2 901 871	3 087 370
70632	Services à caractère de loisirs				1 384	1 421 301	1 436 577	1 370 735
7066	Redevances et dts serv à caract social	4 764 498	4 671 560	5 361 109	6 027 809	4 753 928	4 751 448	4 751 883
7067	Redevances et dts serv péri sco et ensei				2 623 273	9 125 358	9 523 287	8 478 553
70684	Redevance archéologie préventive						80 830	16 169
70688	Autres prestations de services	811 396	765 762	836 247	784 217	808 930	796 546	807 410
7081	prdt serv exploités dans intérêt du personnel	6 000	4 800	6 550	5 910	1 000		
7083	Locations diverses (autres qu'immeubles)				4 326	10 227	10 900	8 565
70846	mise à disposition de personnel facturée							119 698
70848	Aux autres organismes						1 959	
70872	Par les budgets annexes					246 512	-	
70876	Remboursements de frais par gfp rattach					2 875 195	183 746	69 981
70878	Par d'autres redevables	23 924 153	1 457 042	1 787 296	1 764 106	1 343 831	1 378 550	1 372 221
7088	Autres pdts d'activités annexes (abo..)	200 802	80 238	88 290	89 939	90 790	99 205	138 755
	Total 70	39 206 325	17 297 297	19 019 035	23 940 618	33 550 590	32 461 441	29 993 192
	Hors cantines	39 206 325	17 297 297	19 019 035	21 317 344	24 425 233	22 938 154	21 514 639
	Hors cantines et hors 70878	15 282 173	15 840 255	17 231 739	19 553 238	23 081 402	21 559 604	20 142 418
751	Redevance pour concessions brevets				1 603		20	4 000
752	Revenu des immeubles	8 372 629	7 993 891	7 567 128	9 482 499	7 250 891	8 763 053	9 311 578
757	Redevances concessions	8 989 600	4 371 017	4 743 401	2 877 614	2 968 337	3 496 464	2 654 489
758	produits divers	3 616 705	5 721 246	4 417 192	5 304 348	3 760 612	8 591 520	11 632 038
	Total 75	20 978 934	18 086 154	16 727 721	17 666 064	13 979 840	20 851 058	23 602 105
	Total 70 et 75	60 185 259	35 383 450	35 746 756	41 606 682	47 530 430	53 312 498	53 595 297

Source : comptes administratifs

2.4 L'investissement et son financement

2.4.1 Le financement disponible

En €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
= CAF nette ou disponible (C)	- 1 851 237	12 425 423	- 11 746 167	- 19 234 895	9 087 422	10 174 702	- 7 584 600
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	1 578 051	1 795 334	1 045 386	1 257 670	44 130	- 166 984	61 920
+ Fonds de compensation de la TVA	22 986 015	29 938 777	9 573 218	7 766 672	7 842 213	5 814 751	5 838 094
+ Subventions d'investissement reçues	17 459 569	12 680 241	15 631 248	19 389 255	36 055 186	11 392 988	31 486 793
+ Produits de cession	7 419 599	996 775	11 364 845	10 845 569	36 597 233	13 756 358	13 009 140
+ Autres recettes							455 295
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	49 443 234	45 411 127	37 614 697	39 259 166	80 538 762	30 797 113	50 851 243
= Financement propre disponible (C+D)	47 591 997	57 836 550	25 868 530	20 024 271	89 626 184	40 971 816	43 266 643

Source : Anafi

Outre le fait que la ville dégage une CAF nette faible et même désormais négative, les recettes d'investissement propres de la commune diminuent tendanciellement, même si ponctuellement, des opérations exceptionnelles lui permettent de récupérer des moyens supplémentaires. En 2014, la forte diminution de la CAF nette a ainsi été compensée par les subventions reçues de l'Etat au titre du stade de l'Allianz Riviera (20 M€). Cet effet ponctuel ne se reproduira pas et le financement propre décroît fortement dès 2015 (ainsi, les subventions attendues tombent à 8 M€ en 2015).

La diminution du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) accompagne la baisse des investissements, conséquence des transferts à l'intercommunalité, et les produits de cessions représentent une part de plus en plus importante des recettes d'investissement, tout en restant inférieurs aux prévisions (13 M€ réalisés pour 23 M€ votés en 2014).

En €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cessions immobilières (foncier)	6 649 440	916 330	11 193 769	10 581 195	16 461 965	13 708 533	13 009 140
<i>Dont cessions à l'intercommunalité</i>			2 330 000			2 253 093	
Cession partielle du réseau à Numéricâble					20 000 000		
TOTAL	6 649 440	916 330	11 193 769	10 581 195	36 461 965	13 708 533	13 009 140

Source : commune

La commune dispose par ailleurs d'une importante créance de 4,6 M€, payable de 2009 à 2019, sur la chambre de commerce et d'industrie, issue d'une convention pour la participation aux infrastructures d'un parc d'activité logistique (PAL) sur le site de l'ancien parc d'attraction Zygoparc.

Si un premier versement de 419 234 € a eu lieu en 2009, la commune n'a ensuite procédé à l'émission d'aucun titre de recettes. Elle s'est ainsi privée de plus de 2 M€ de recettes de 2010 à 2014.

La chambre ne pouvait qu'encourager la commune à procéder à l'émission des titres de recettes qu'implique l'exécution de la convention précitée. En réponse à ses observations provisoires, la commune a indiqué avoir depuis émis un titre de recettes correspondant aux participations dues au titre des exercices 2010 à 2015.

2.4.2 Les dépenses d'équipement et leur financement

En €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Financement propre disponible	47 591 997	57 836 550	25 868 530	20 024 271	89 626 184	40 971 816	43 266 643
<i>Financement propre / dépenses d'équipement</i>	<i>50,7%</i>	<i>54,3%</i>	<i>40,1%</i>	<i>26,0%</i>	<i>125,6%</i>	<i>33,5%</i>	<i>99%</i>
- Dépenses d'équipement	93 953 717	106 557 766	64 444 831	77 088 090	71 341 822	122 282 912	43 690 163
- Subventions d'équipement	12 282 011	18 269 118	12 073 959	21 737 195	36 792 078	-18 029 779	19 947 831
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	4 302 407	0	4 023 471	1 629 736	21 559 628	489 823	1 475 849
- Participations et inv. financiers nets	-2 188 113	-9 522 526	-3 005 267	-8 620 421	-1 274 796	-5 723 187	-10 990 268
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-71 443	-7 271	36 740	-39 926	-125 088	-12 108	-34 369
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-60 686 582	-57 460 538	-51 705 204	-71 770 404	-38 667 460	-58 035 846	-10 822 562
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-14 035	-157 632	-96 134	139 416	-184 264	-37 889	141 041
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-60 700 617	-57 618 171	-51 801 338	-71 630 988	-38 851 725	-58 073 735	-11 186 831
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	63 000 000	79 615 000	42 993 077	65 735 748	45 260 371	58 265 605	25 025 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	2 299 383	21 996 829	-8 808 261	-5 895 240	6 408 646	191 869	14 343 479

Source : ANAFI

Les dépenses d'équipement et les subventions d'investissements se sont réduites sur la période, même si la construction du stade a maintenu un niveau élevé de dépenses qui masquait la diminution « structurelle » induite par les transferts de compétences réalisés au profit de l'intercommunalité. L'année 2014, au cours de laquelle il n'a pas été enregistré de dépenses liées au stade, marque le début de la période de ralentissement visible de l'investissement communal (cf. infra, le point 2.6. sur la prospective).

Le financement propre, reflet du peu d'épargne dégagée par la section de fonctionnement, est donc faible à Nice, puisque de 2008 à 2014, il a en moyenne couvert 56 % des dépenses d'équipement.

Or, lorsqu'il s'établit entre 45 % et 60 %, ce ratio met en évidence une capacité de financement insuffisante pour faire face à l'effort d'investissement, qui ne peut être soutenu dans le temps sous peine de déséquilibrer le bilan par un épuisement du fonds de roulement et par un recours excessif à l'emprunt¹⁶.

2.5 L'équilibre du bilan

2.5.1 Le stock de dettes

La dette s'est fortement accrue entre 2007 et 2013, passant de 367 M€ à 527 M€ (+ 160 M€ soit + 44 %). Elle devait s'établir à 506 M€ fin 2014, la commune ayant notamment moins eu recours à l'emprunt du fait du versement des subventions reçues au titre du stade (dont 20 M€ de l'Etat).

Dès lors que l'épargne brute de la commune n'a pas augmenté dans les mêmes proportions (cf. supra, le point 2.3.1), la capacité de désendettement s'est sensiblement dégradée. La capacité de désendettement mesure le nombre d'années qu'il faudrait à une collectivité pour rembourser sa dette si elle y consacrait la totalité de son autofinancement brut. En 2013, le seuil de neuf années de CAF brute, considéré comme inquiétant par les juridictions financières, a été dépassé. En 2014, l'effondrement de la CAF brute a porté le ratio à près de 14 ans.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de dette au 31 décembre (en M€)	382	412	389	381	385	527	507
CAF brute (en M€)	46	63	54	55	51	55	37
Capacité de désendettement en années	8,3	6,6	7,2	6,9	7,6	9,5	13,7

Source : ANAFI

On peut distinguer trois composantes dans le stock de dette de la ville.

2.5.1.1 La dette liée au stade de l'Allianz Riviera

Lorsqu'en 2009, la commune a décidé de réaliser le stade dans le cadre d'un contrat de partenariat public privé (PPP), la réglementation comptable était muette sur le traitement de la dette liée à l'équipement dans ce cas. L'investissement apparaissait alors comme sans effet sur la dette de la ville.

Mais l'arrêté du 16 décembre 2010 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes a prévu que la dette issue des PPP devait désormais logiquement être assimilée à un endettement de la personne publique.

La dette de la commune a donc fortement augmenté à compter de 2013 avec l'intégration comptable de la dette correspondant aux emprunts bancaires liés à la construction du stade pour un montant de 129 M€. La commune procède directement au remboursement du capital (environ 4,6 M€ en 2015) et des intérêts de cette dette (4,4 M€ en 2015).

¹⁶ A titre indicatif, on peut estimer que le ratio d'autofinancement des investissements en moyenne sur cinq ans est faible quand il est compris entre 45 et 60 %, auquel cas il doit faire l'objet d'une vigilance accrue, modeste entre 60 et 75 %, mais potentiellement soutenable selon la dynamique de la collectivité, satisfaisant entre 75 et 90% et élevé au-delà.

Cette dette a vocation à s'éteindre progressivement, sans être renouvelée, d'ici la fin du contrat de partenariat en 2041. Elle contribuera ainsi à une diminution du stock total de dette de la commune d'environ 4,7 M€ par an entre 2015 et 2020.

2.5.1.2 La quote-part de la dette de l'intercommunalité

La ville de Nice a transféré une dette globalisée de 124,8 M€ au titre des transferts de compétences réalisés à l'occasion de la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine. Une convention en ce sens a été signée le 12 novembre 2010 avec l'intercommunalité¹⁷.

La ville a conservé la totalité des dossiers d'emprunts et rembourse directement les organismes prêteurs. L'intercommunalité rembourse sa quote-part à la ville sur la base de l'échéancier prévue par la convention¹⁸.

Ainsi, au 31 décembre 2014, l'intercommunalité avait déjà remboursé 51 M€ d'annuités au titre de la fraction de dette qui lui échoie.

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Versement intercommunalité (annuités)	11,7	3,95	8,4	8,7	9,1	9,5
Cumul	11,7	15,7	24,0	32,8	41,9	51,4
Capital restant dû	113,1	109,1	100,8	92	82,9	73,3

Source : convention du 12 novembre 2010 et comptes de gestion

Ainsi, la diminution envisagée de la dette de la commune dans les prochaines années (cf. infra, le point 2.6.2) ne résultera pas du seul effort de la commune puisque la métropole, via le remboursement de la part de dette qui lui incombe, y contribuera très majoritairement, à hauteur de 10 M€ par an versés à la ville (compte 27).

Le remboursement total de la quote-part de la métropole interviendra en 2021 et, à ce moment, la ville ne percevra plus de versement de la métropole au titre de la convention conclue en 2010.

2.5.1.3 La dette correspondant aux compétences communales

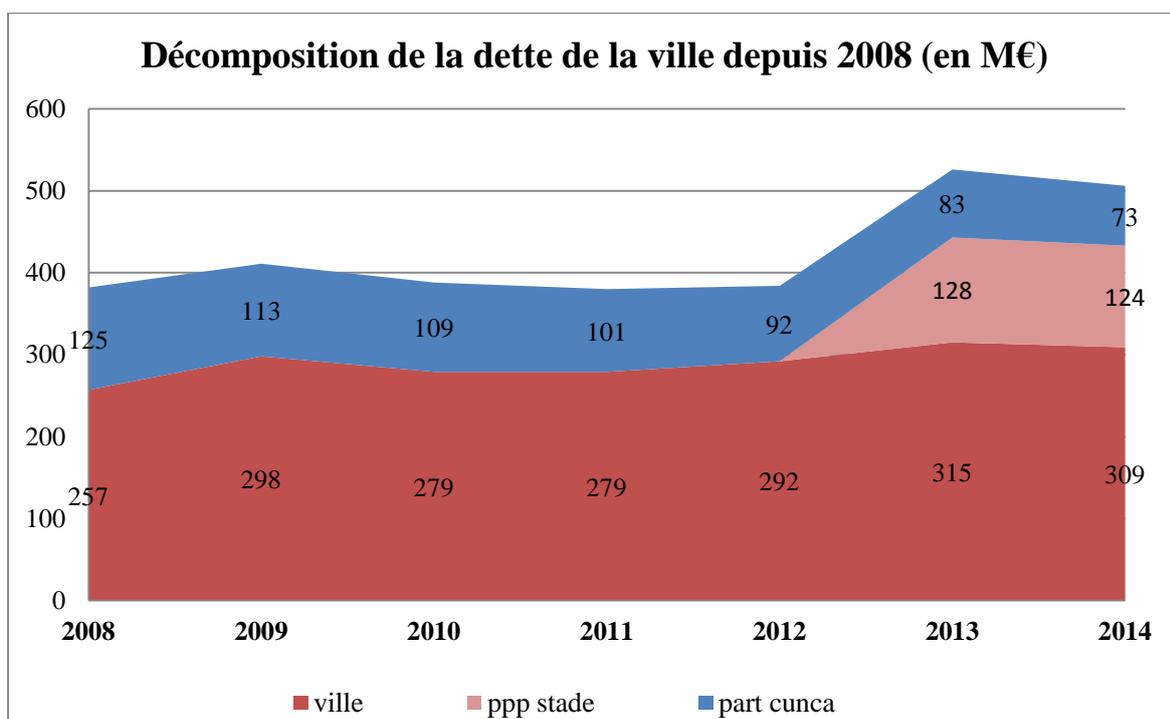
La dette souscrite par la commune qui résulte de sa politique et de ses choix propres correspond donc, outre le PPP, à l'encours souscrit, une fois déduit la quote-part intercommunale.

Ainsi, sur l'encours total de 382 M€ fin 2008, l'encours « propre » à la ville s'élevait à 257 M€.

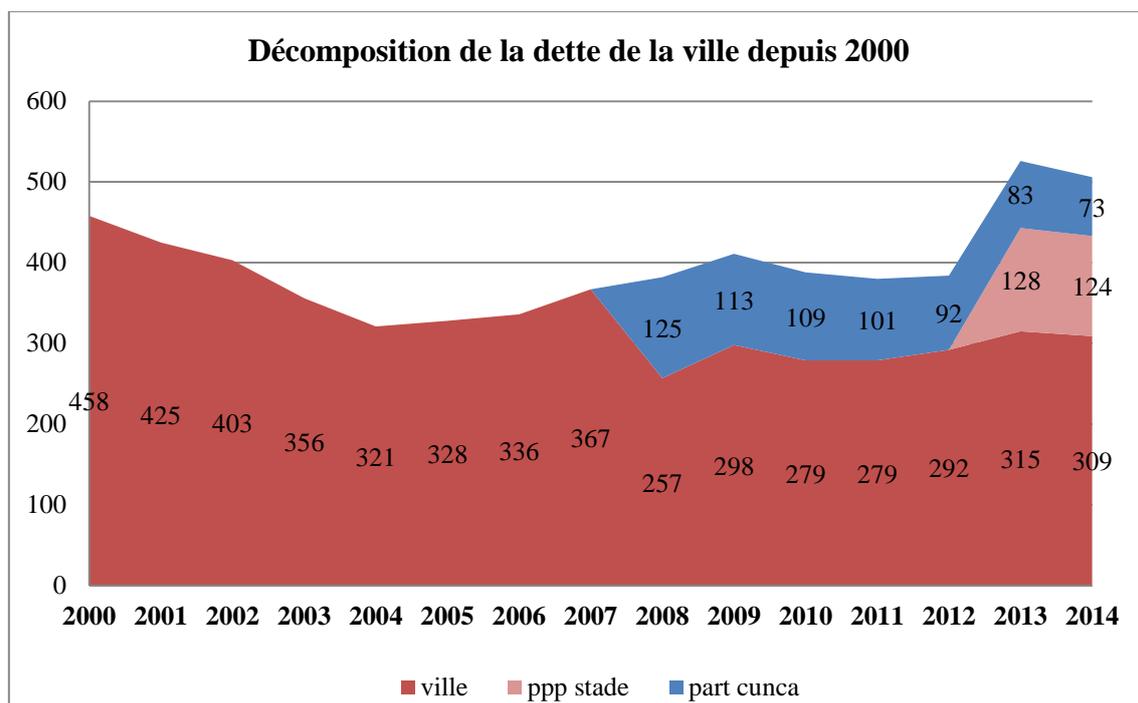
Fin 2014, l'encours « propre » à la ville atteignait 309 M€ (hors PPP). Il a donc augmenté de 52 M€ depuis fin 2008 (+ 20 %). En incluant le PPP, l'encours propre à la ville s'élève à 433 M€ fin 2014 et a crû de 176 M€ depuis fin 2008 (+ 68 %).

¹⁷ A la suite des travaux de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), ce montant de 124,8 M€ a été établi par la détermination d'un ratio de 35,7% appliqué au stock de dette résultant du rapport entre, d'une part, le montant de l'actif brut transféré à la communauté urbaine minoré des subventions d'équipement, des amendes police et de la taxe locale d'équipement au 31 décembre 2007 (789 M€) et, d'autre part, le montant de l'actif brut immobilisé de la commune minoré des subventions d'équipement, des amendes polices et de la taxe locale d'équipement au 31 décembre 2007 (2 225 M€).

¹⁸ Les recettes sont imputées au chapitre 27 (compte 276351) pour ce qui concerne le capital et sur le chapitre 76 (compte 7688) pour ce qui concerne les intérêts.



Si l'on remet en perspective la dette depuis le début des années 2000, le surcroît d'endettement est plus manifeste. Du fait du PPP, la dette propre à la ville est depuis 2013 supérieure à ce qu'elle était en 2000 avant le développement de l'intercommunalité.



Source : Bercy colloc et CRC

2.5.2 La qualité de la dette

Sur la période examinée, la dette de la ville de Nice a été fortement réaménagée. Alors qu'au 31 décembre 2007 la commune était en possession de huit emprunts structurés (référéncés au-delà de la classification 1B de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, dite charte Gissler), représentant un encours de 171 M€, elle a renégocié et réaménagé six emprunts au cours de la période sous revue et un s'est éteint en 2013.

Au 1^{er} janvier 2014, la commune ne disposait donc plus que d'un emprunt structuré, exposé au risque de change euro/franc suisse, classé « hors charte Gissler » (F6), courant jusqu'en 2025. Le capital restant dû était de 19,8 M€ et représentait 3,77 % de l'encours total au 31 décembre 2013.

Ces emprunts structurés ont généré des coûts importants pour la commune, visibles (surcoûts d'intérêts et indemnités de réaménagement versées) ou moins visibles (indemnités compensatrices intégrées aux nouvelles conditions financières des emprunts renégociés).

Pour valider le niveau des indemnités, la commune sollicite un cabinet de conseil sur l'opportunité des propositions faites par les banques. Le montant de l'indemnité ne donne pas lieu à négociation avec la banque. Il en est de même concernant les montages proposés (réaménagement, intégration de flux nouveaux) dont la valorisation est réalisée par le cabinet de conseil.

Structure de la dette de la ville de Nice

<i>prêts structurés au-delà de 1B score Gissler</i>								
								CA estimé
en €	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
fixe	84 091 765	106 675 453	98 360 271	155 315 484	187 023 810	228 606 934	391 429 444	364 692 248
% de l'encours	22,93%	27,96%	23,93%	40,01%	49,22%	59,59%	74,44%	72,05%
variables	111 567 342	121 990 479	173 093 440	120 985 297	102 725 155	95 866 785	114 571 794	122 931 962
% de l'encours	30,42%	31,97%	42,11%	31,17%	27,04%	24,99%	21,79%	24,29%
structuré	171 127 007	152 926 713	139 601 776	111 900 156	90 218 552	59 149 913	19 817 277	18 572 248
% de l'encours	46,66%	40,08%	33,96%	28,83%	23,74%	15,42%	3,77%	3,67%
Encours total	366 786 114	381 592 645	411 055 487	388 200 937	379 967 517	383 623 632	525 818 515	506 196 458

Source : commune

2.5.2.1 La dette à taux fixe

Les emprunts à taux fixe de la commune ont généralement été souscrits pour une durée de 15 ans. Alors que la commune arrivait à emprunter à des taux proches, voire inférieurs à l'OAT 10 ans, le taux d'intérêt est depuis 2012 le double de celui de l'OAT, traduisant, malgré la baisse des taux des emprunts de la commune, une dégradation de ses conditions de financement dans une période d'argent peu cher.

N° Empr.	Taux	Date signature	Durée	Capital emprunté	Taux OAT 10 ans à la date de signature	Ecart avec l'OAT	Ratio Taux emprunt sur taux OAT
463	3,88 %	02/12/2008	15	15 000 000	3,59 %	0,29 %	1,08
471	2,71 %	22/07/2010	15	10 000 000	2,99 %	- 0,28 %	0,91
473	1,82 %	08/11/2010	15	750 000	2,85 %	- 1,03 %	0,64
477	4,23 %	20/10/2011	15	4 000 000	3,19 %	1,04 %	1,33
479	4,49 %	25/11/2011	15	15 000 000	3,72 %	0,77 %	1,21
480	4,45 %	27/10/2011	15	5 000 000	3,13 %	1,32 %	1,42
481	3,59 %	27/10/2011	15	3 440 000	3,13 %	0,46 %	1,15
482	4,56 %	06/12/2011	15	10 000 000	3,25 %	1,31 %	1,40
483	5,17 %	04/04/2012	10	8 000 000	2,96 %	2,21 %	1,75
485	4,91 %	25/07/2012	15	10 000 000	2,28 %	2,63 %	2,15
486	4,78 %	01/08/2012	15	10 000 000	2,10 %	2,68 %	2,28
487	4,20 %	10/01/2013	15	1 000 000	2,15 %	2,05 %	1,96
488	3,83 %	16/05/2013	14	10 000 000	1,89 %	1,94 %	2,03

Sources : contrats d'emprunts et Banque de France

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle contestait la référence à l'OAT et considérait que la dégradation des conditions financières était due principalement à la hausse des marges bancaires.

La chambre souligne que son constat est purement factuel et reconnaît que l'OAT (emprunt fixe *in fine*) constitue un étalon imparfait¹⁹. La juridiction ne peut qu'être d'accord avec la commune pour considérer que la hausse des marges bancaires explique vraisemblablement une partie de la dégradation constatée mais observe qu'il est impossible (à la chambre comme à la commune) d'isoler ce facteur pour identifier une éventuelle prime de risque spécifique à la ville de Nice du fait de la dégradation de sa situation financière.

2.5.2.2 Les emprunts structurés

La précédente municipalité s'était engagée dans une politique d'emprunts risqués qui s'est avérée très coûteuse pour la commune. Ce coût global apparent des emprunts structurés se compose des intérêts élevés dus au déclenchement de formules complexes mais aussi des pénalités de sortie ou des indemnités de réaménagement qui peuvent n'être pas apparentes car intégrées dans les conditions financières des nouveaux prêts souscrits en remplacement.

Ce coût total peut être estimé à près de 43 M€ (déjà payé ou à venir).

Emprunt n°	Class. charte	Surcoût lié au déclenchement des formules	Indemnités de réaménagement payées directement	Indemnités de réaménagement intégrées au capital	Indemnités de réaménagement intégré aux conditions financières
430	4B	0	0	0	1,823
439	4B	0	0	0	0
448	6F	2	0	0	25,319
450	E3	0,5	0	0	3,35
451	E3	1,8	2	3,23 + 0,92 = 4,15	-
452	E3	0,7	0	0	1,257
		5	2	4,15	31,75

Source : contrats, comptes administratifs, calculs CRC, en M€.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que ce n'est qu'à la fin de la vie du prêt qu'il sera possible de juger si le choix des produits était bon ou non et qu'un jugement *a priori* sur le coût de la dette reste très subjectif lors d'une analyse sur une période de six ans, alors que la durée d'un prêt est de 15 à 20 ans.

La chambre ne considère bien évidemment pas que les appréciations qu'elle formule soient définitives. Cependant, il n'est pas possible de s'interroger sur les coûts engendrés par les contrats de prêt uniquement à la fin de ces contrats. Fussent-ils estimatifs, ces coûts doivent être évalués, sans quoi l'analyse des contrats souscrits entre 1990 et 2000 serait impossible. La commune ne procède d'ailleurs pas autrement que la chambre. En effet, si elle a décidé de sortir des emprunts négociés qui avaient été précédemment contractés, c'est bien parce qu'elle a estimé que les nouveaux contrats signés seraient *in fine* moins coûteux.

La commune a précisé par ailleurs qu'elle estimait être éligible au fonds de soutien aux collectivités ayant souscrit des emprunts à risque, pour un montant de 9,7 M€. Il convient toutefois de signaler que, si tel est bien le cas, les versements du fonds s'étaleront sur plusieurs années.

¹⁹ Obligation assimilable du Trésor : la chambre a retenu cette référence faute de disponibilité d'un taux d'OAT à 15 ans, maturité habituelle des emprunts de la commune.

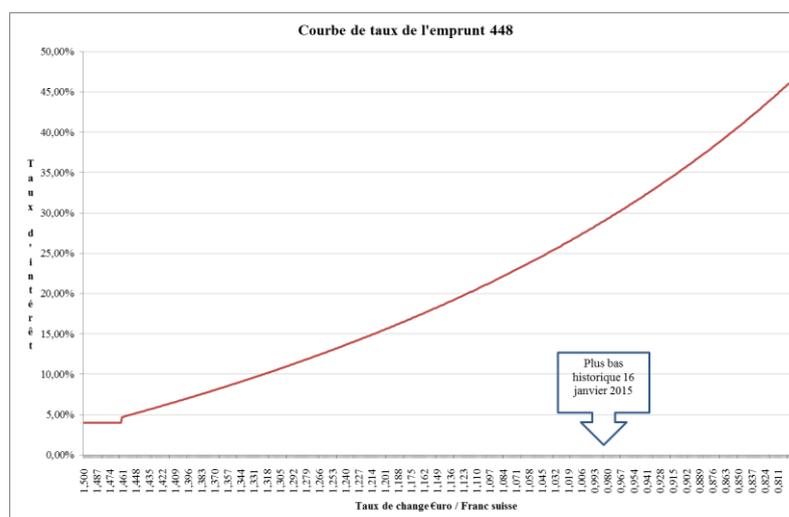
L'emprunt n° 448 (classé 6F) contracté auprès de la banque DEXIA

La commune avait signé en 2005 avec DEXIA un contrat de prêt scindé en deux parties : un module n° 1 de 15 M€ d'une durée de 11 ans, indexé sur l'EURIBOR arbitrageable (taux certes variable mais sans risque majeur) et un module structuré n° 2 de 27,2 M€ d'une durée de 15 ans, qui s'est avéré financièrement risqué.

En 2007, un réaménagement du module n° 2 était engagé mais le contrat prévoyait toujours un taux d'intérêt dépendant du taux de change euro / franc suisse (CHF)²⁰.

La formule du contrat était très risquée. Ainsi, une variation de 20% du taux de change conduisait la commune à devoir s'acquitter d'un taux d'intérêt de près de 15%. En cas de variation de 30 %, le taux grimpait à près de 20 %, sans limite supérieure.

Impact de l'évolution du taux de change sur le taux d'intérêt du contrat 448



Source : contrat d'emprunt du 16 juillet 2012 – calculs CRC

Alors qu'elle s'était acquittée de 0,75 M€ d'intérêts en 2008 et 1,05 M€ en 2009 sans que le taux structuré ne se soit déclenché, la commune, anticipant un retournement du taux de change, demandait en janvier 2010 à DEXIA un réaménagement du prêt pour les 23,2 M€ de capital restant dû.

Un nouveau contrat d'une durée de 15 ans était conclu le 19 juillet 2010, qui prévoyait pendant une année un taux fixe de 4,95 % en 2011²¹ puis, à compter d'août 2012 le retour à un mécanisme dépendant toujours du taux de change euro / franc suisse sur les mêmes bases que précédemment²². De 2022 à 2025, le taux d'intérêt devait être préfixé par l'index EURIBOR 12 mois, c'est-à-dire un indice non risqué.

En 2011, la commune s'acquittait de 1,16 M€ d'intérêt (4,95 %). Mais, le taux de change € / franc suisse restant défavorable, le mécanisme demeurait potentiellement risqué pour la commune l'année suivante.

²⁰ Le contrat de prêt en date du 25 juin 2007 a été souscrit auprès de DEXIA pour un montant de 27,2 M€ pour une durée de 14 ans et 8 mois avec un taux d'intérêt fixe de 3,99 % si le taux de change € / CHF \geq 1,4625, sinon 4,99 % + 50 % [(1,4625 / cours de change € / CHF)-1].

²¹ A la même époque la commune signait l'emprunt n°471 à taux fixe de 2,71 %.

²² Le réaménagement de 2010 prévoyait un taux d'intérêt de 4,95 % jusqu'en août 2011 puis, jusqu'en août 2022, un taux de 3,99 % si le taux de change € / CHF est inférieur ou égal à 1,4625, sinon 4,672 % + 50 % [(1,4625 / cours de change € / CHF) - 1], et enfin d'août 2022 à août 2025, un taux EURIBOR 12 mois sans marge.

En 2012, un nouveau réaménagement était signé pour refinancer les 21 M€ de capital restant dû : il prévoyait un taux fixe de 5,36 % pendant deux ans (2012 et 2013), le taux d'intérêt redevenant ensuite dépendant jusqu'en 2022 du taux de change euro / franc suisse sur les mêmes bases qu'auparavant²³. De 2022 à 2025 le taux d'intérêt devait être préfixé par l'index EURIBOR 12 mois.

Le contrat renégocié en 2012 prévoyait une indemnité compensatrice dérogatoire de réaménagement de 25,3 M€ (indemnité due uniquement en cas de sortie de l'emprunt). C'est cette indemnité de sortie que la commune devra supporter dans le cadre de la renégociation intervenue en 2015 (cf. infra).

En 2012 et 2013, la commune s'est acquittée de 1,2 M€ et 1,14 M€ d'intérêts (taux fixe de 5,36 %).

Ces renégociations ont été bénéfiques pour la commune à court terme car, bien que les taux renégociés aient été supérieurs aux conditions de marché, les réaménagements successifs de l'emprunt lui ont permis de réaliser des économies d'un montant total de 8,2 M€ sur la période de 2010 à 2013, par rapport au montant dont elle aurait dû s'acquitter en l'absence de renégociation.

	Taux structuré recalculé	Frais financiers de l'année potentiels	Taux appliqué suite à renégociation	Frais financiers payés	Economie
2010	9,77 %	2,44 M€	4,95 %	1,23 M€	1,2 M€
2011	17,44 %	4,1 M€	4,95 %	1,16 M€	2,94 M€
2012	15,56 %	3,49 M€	5,36 %	1,21 M€	2,29 M€
2013	13,70 %	2,92 M€	5,36 %	1,14 M€	1,78 M€
					8,2 M€

Source : commune

A compter de 2014, le prêt rentré à nouveau en phase structurée et le maintien du cours euro / franc suisse à son taux plancher de 1,20 conduisait à l'application de la formule contractuelle, soit un taux d'intérêt d'environ 15 % et 3 M€ d'intérêts représentant un surcoût d'environ 2 M€.

La hausse du franc suisse consécutive à la décision de la Banque nationale suisse du 15 janvier 2015 d'abandonner son taux plancher de 1,2 pourrait porter le taux d'intérêt du contrat à des niveaux particulièrement élevés. Selon les anticipations établies le 20 janvier 2015 par le conseil de la commune, la commune aurait été conduite à supporter des taux compris entre 27 % et 31 % et à payer un montant global d'intérêts de 38,33 M€ sur la période 2015 - 2022.

²³ Du 2 août 2013 au 1^{er} août 2022, à chaque date d'échéance d'intérêts, le taux d'intérêt appliqué au décompte des intérêts est déterminé de manière post-fixée comme suit :

- Si le cours de change EUR / CHF est supérieur ou égal au cours pivot de 1,4625 CHF pour un EUR, le taux d'intérêt est égal à 3,99 %.

- Si le cours de change EUR/CHF est strictement inférieur au cours pivot de 1,4625 CHF pour un EUR, le taux d'intérêt est égal à la somme du taux de 4,672% et de 50 % du taux de variation du cours de change EUR / CHF.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 estimé
Capital restant dû au 31/12	25 918 892	24 596 407	23 207 798	22 132 296	21 003 018	19 817 277	18 572 248
Remboursement du capital	1 259 509	1 322 485	1 388 609	1 075 502	1 129 278	1 185 741	1 245 029
Taux d'intérêt appliqué	2,7%	3,99%	4,95%	4,95%	5,36%	5,36%	14,89%
Intérêts payés sur le contrat 448	738 007	1 048 527	1 234 432	1 164 741	1 206 063	1 141 397	2 992 153
Intérêts payés par la commune sur la totalité des contrats (PPP inclus)	15 606 973	12 090 866	11 504 076	10 768 601	11 304 816	13 347 520	18 585 425
Poids du contrat 448 dans les intérêts totaux de la ville	4,7%	8,7%	10,7%	10,8%	10,7%	8,5%	16,1%

Source : contrats d'emprunt, commune et comptes administratifs

Il était donc urgent pour la commune de sortir de ce prêt, ce qu'elle a fait sur le fondement d'une délibération du 27 avril 2015 approuvant la conclusion d'un protocole transactionnel réaménageant ce prêt.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a précisé qu'un nouveau contrat de 83,1 M€ avait été conclu, intégrant :

- 18,6 M€ du capital restant dû du prêt 448;
- 60 M€ d'emprunt nouveau, dont 29,5 M€ pour financer les investissements prévus au budget pour 2015 et 30,5 M€ pour les opérations utiles à la gestion de la dette ;
- 4,5 M € d'indemnité compensatrice capitalisée (sur un total de 28,4 M€).

L'indemnité de réaménagement du prêt 448 s'élève à 28,4 M€, que la commune a choisi de payer à hauteur de 8,95 M€ et de capitaliser à hauteur de 4,5 M€, le solde - soit 14,8 M€ - étant intégré dans le taux de refinancement du contrat de 83,1 M€ au taux fixe de 3,60 %.

Les emprunts sur indices à barrière simples (4B) – contrats n° 430 et 439

La commune a souscrit en 2005 auprès de DEXIA un emprunt sur 19 ans de 13,3 M€. Le taux d'intérêt était fixé à 3,95 %, mais pouvait atteindre 7 % sur la base d'un indice LIBOR dollar. Alors même que le taux acquitté s'était toujours élevé à 3,95 %, la commune a renégocié le prêt en mai 2013 et signé un nouveau contrat de 11,5 M€ sur 15 ans dont 9,4 M€ de capital restant dû du contrat n° 430 et 2,2 M€ de refinancement à taux fixe de 3,95 %²⁴. Les conditions financières du nouvel emprunt prenaient en compte une indemnité compensatrice dérogatoire de 1,823 M€.

²⁴ L'analyse du cabinet de conseil de la commune du 1^{er} avril 2013 n'identifiait aucun risque de dépassement de la barrière d'ici la fin du contrat (la pire anticipation ne dépassait pas 4%). Elle estimait également que l'indemnité de 1,823 M€ calculée par DEXIA était supérieur de 45 points de base à celle qu'elle estimait quant à elle (1,57 M€) et que le réaménagement proposé de 4,5 % sur la durée résiduelle du contrat faisait apparaître une marge de 45 points de bases, « un peu élevée compte tenu des conditions de marché » et « légèrement onéreuse ». Finalement la commune a donc couplé le capital restant dû à un autre emprunt à taux fixe de 3,95 %.

La commune disposait d'un autre emprunt (n° 439) de 45 M€ souscrit auprès de DEXIA en 2005 sur 8 ans, à 3,59 % et une barrière simple sur le STIBOR SEK à 12 mois²⁵. La formule ne s'est pas déclenchée sur la durée de vie du contrat et le capital de l'emprunt a été intégralement amorti en 2013.

Les emprunts fondés sur des écarts d'indices de la zone euro avec multiplicateur (E3)

L'emprunt n° 450

La commune a souscrit en 2006 auprès de DEXIA un emprunt sur 15 ans de 29,2 M€ pour refinancer un contrat de 19,2 M€ et un flux nouveau de 10 M€ afin de financer ses investissements de l'exercice. Le taux d'intérêt post fixé était de :

- 3,41 % si l'écart entre l'index *Constant Maturity Swap* à 20 ans²⁶ (CMS 20 ans) et l'index *Constant Maturity Swap* à 2 ans (CMS 2 ans) était supérieur ou égal à 0,20 % ;
- 6,65 % - 5 x [CMS 20 ans - CMS 2 ans] si l'écart était inférieur à 0,2 %.

Dès que l'écart devenait inférieur à 0,2 %, le taux d'intérêt pouvait donc atteindre par exemple les valeurs suivantes :

Ecart du CMS 20 ans – CMS 2 ans	Effet du multiplicateur 5 sur l'écart	Taux d'intérêt applicable 6,65% - multiplicateur
0,19%	0,95%	5,70%
0,10%	0,50%	6,15%
0,00%	0,00%	6,65%
-0,10%	-0,50%	7,15%
-0,20%	-1,00%	7,65%
-0,30%	-1,50%	8,15%
-0,40%	-2,00%	8,65%
-0,50%	-2,50%	9,15%
-0,60%	-3,00%	9,65%

Source : contrat 450, calculs CRC

Dès la première échéance en 2008, la commune s'est trouvée exposée à un taux d'intérêt de 5,1 % et a dû acquitter 1,5 M€ d'intérêts soit un surcoût de 0,5 M€. Le taux s'est ensuite stabilisé à 3,41 % jusqu'en 2013.

La commune a engagé en 2013 un refinancement de cet emprunt sur 15 ans et signé le 16 mai 2013 un nouveau contrat de 24,98 M€ correspondant à 19,98 M€ de refinancement du capital restant dû de l'emprunt 450 et 5 M€ de refinancement d'un autre emprunt, à taux fixe de 4,3 %, les conditions financières du contrat prenant en compte une indemnité compensatrice dérogatoire de 3,35 M€²⁷ (à la même époque, la commune renégociait le contrat n° 430 sur 15 ans à 3,95 %).

L'emprunt n°451

La commune a souscrit en 2006 auprès de DEXIA un emprunt de 28,7 M€ pour refinancer un contrat de 23 M€ et un flux nouveau de 5 M€ afin de financer ses investissements de l'exercice. Le taux d'intérêt post fixé était de :

²⁵ Si le STIBOR SEK (*Stockholm Interbank Offered Rate*) 12 mois devenait supérieur à 5,5 %, alors le taux d'intérêt du prêt aurait été égal à 5,5 %.

²⁶ A titre d'exemple, le CMS 10 ans correspond au taux de swap annuel à durée fixe de 10 ans contre l'EURIBOR 6 mois calculé par l'*International Financing Review*. Le CMS 2 ans correspond au taux de swap annuel à durée fixe de 2 ans contre l'EURIBOR 6 mois.

²⁷ La commune avait deux propositions de DEXIA : un refinancement sur la même durée du capital restant dû à taux fixe de 4,89 % et un refinancement couplé à un emprunt nouveau de 5 M€, sur 15 ans à taux fixe de 4,3%. Les deux scénarii intégraient une indemnité de remboursement anticipé de 3,35 M€. Le cabinet de conseil estimait quant à elle l'indemnité à 2,86 M€ et préconisait le second scénario, estimant que la première proposition de DEXIA lui assurait une marge globale de 45 point de base « un peu élevée compte tenu des conditions de marchés » quand le second scénario faisait apparaître une marge globale de 12 points de base (courriel du 1^{er} avril 2013).

- 3,48 % si l'écart entre l'index CMS 30 ans et l'index CMS 5 ans était supérieur ou égal à 0,20 % ;
- 7,55 % - 5 x [CMS 30ans – CMS 5ans] si l'écart était inférieur à 0,2 %.

Dès que l'écart devenait inférieur à 0,2 %, le taux d'intérêt pouvait donc atteindre par exemple les valeurs suivantes :

Ecart du CMS 30 ans – CMS 5 ans	Effet du multiplicateur 5 sur l'écart	Taux d'intérêt applicable 7,55 % - multiplicateur
0,19 %	0,95 %	6,60 %
0,10 %	0,50 %	7,05 %
0,00 %	0,00 %	7,55 %
- 0,10 %	- 0,50 %	8,05 %
- 0,20 %	- 1,00 %	8,55 %
- 0,30 %	- 1,50 %	9,05 %
- 0,40 %	- 2,00 %	9,55 %
- 0,50 %	- 2,50 %	10,05 %
- 0,60 %	- 3,00 %	10,55 %

Source : contrat n°451, calculs CRC

Dès la deuxième échéance en 2008, la commune s'est trouvée exposée à un taux d'intérêt de 9,1 % et a dû acquitter 2,5 M€ d'intérêts soit un surcoût de 1,6 M€. Le taux s'est ensuite stabilisé à 3,48 % jusqu'en 2012, année au cours de laquelle la commune a subi un taux de 4,34 % soit un surcoût de 0,2 M€.

La commune avait engagé en 2012 un refinancement de l'emprunt pour le capital restant dû de 19,7 M€, et signé un contrat le 16 juillet 2012 qui prévoyait le refinancement des 19,7 M€ sur 9 ans à taux fixe de 5,36 %, assorti d'une indemnité compensatrice de 5,226 M€ versés en 2012 à DEXIA, dont 2 M€ était autofinancés par la commune et 3,226 M€ intégrés dans le capital du nouveau prêt ainsi porté à 22,93 M€.

Ainsi, non seulement la commune a payé une indemnité compensatrice, mais en outre elle s'est acquittée d'intérêts sur cette indemnité, pour un montant total de près de 1 M€.

Ce contrat aura donc entraîné un surcoût quantifiable de près de 8 M€ pour la commune.

Origine du surcoût	
Effet « formule » en 2008 et 2012	1,8 M€
Indemnité de refinancement versée en 2012	5,23 M€
Intérêts dû sur le refinancement d'une partie de l'indemnité de sortie (3,226 M€)	0,92 M€
Total	7,95 M€

L'emprunt n°452

La commune a souscrit le 6 juin 2006 auprès de la Caisse d'épargne un emprunt de 18,153 M€ sur 15 ans, dont un refinancement de 8,153 M€ et un flux nouveau de 10 M€. L'amortissement du capital était progressif, passant de 1,4 M€ en 2006 à 1,68 M€ en 2014 et fixe ensuite de 2014 à 2021 à hauteur de 0,63 M€.

Les deux premières années (2006 et 2007), le taux d'intérêt était fixé à 2,925 %. A compter de 2008 et jusqu'en 2021, le taux d'intérêt était de :

- 2,925 % si l'écart entre l'index CMS 10 ans et l'index CMS 2 ans était supérieur ou égal à 0,30 % ;
- 6,50 % - 5 x [CMS 10ans – CMS 2ans] si l'écart était inférieur à 0,3 %.

Dès que l'écart devenait inférieur à 0,3 %, le taux d'intérêt pouvait donc atteindre par exemple les valeurs suivantes :

Ecart du CMS 10 ans - CMS 2 ans	Effet du multiplicateur 5 sur l'écart	Taux d'intérêt applicable 6,5 % - multiplicateur
0,29 %	1,45 %	5,05 %
0,25 %	1,25 %	5,25 %
0,20 %	1,00 %	5,50 %
0,10 %	0,50 %	6,00 %
0,00 %	0,00 %	6,50 %
- 0,10 %	- 0,50 %	7,00 %
- 0,20 %	- 1,00 %	7,50 %
- 0,30 %	- 1,50 %	8,00 %
- 0,40 %	- 2,00 %	8,50 %
- 0,50 %	- 2,50 %	9,00 %
- 0,60 %	- 3,00 %	9,50 %

Source : contrat 452, calculs CRC

Après trois premières échéances au taux de 2,925 % (dont les deux premières fixées par le contrat), le risque s'est réalisé dès 2008 ; le taux d'intérêt applicable cette année-là a atteint 7,48 % et les intérêts payés se sont élevés à 1,17 M€, soit un surcoût de 0,7 M€. En 2009 et 2010, le taux est revenu à 2,925 % et les intérêts versés à 0,4 M€.

Le 17 novembre 2011, la commune a réaménagé le prêt pour le capital restant dû (9,3 M€) sur une durée de 10 ans, au taux fixe de 4,49 %. Le coût de sortie s'est élevé à 1,257 M€ et l'indemnité de réaménagement a été intégrée dans les conditions financières du prêt de refinancement.

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

La commune dispose d'un fonds de roulement dans la norme, augmenté encore en 2014 par les versements de subventions reçues au titre de l'Allianz Riviera. Il sera fortement mobilisé dans les prochaines années pour le financement des investissements. Compte tenu de son besoin en fonds de roulement négatif, qui représentent une dizaine de jours de charges courantes, la commune disposait fin 2014 d'une trésorerie représentant près de deux mois de charges courantes. Celle-ci est amenée à fortement se réduire dans les années à venir (cf. infra, le point 2.6).

Au 31 décembre - en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement net global	55 510 738	46 702 477	40 802 672	47 211 318	47 403 188	61 729 201
- Besoin en fonds de roulement	-16 126 633	-24 530 482	-28 923 089	-12 252 537	10 940 876	-15 146 096
=Trésorerie nette	71 637 370	71 232 958	69 725 761	59 463 855	36 462 312	76 892 762
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>64,5</i>	<i>61,4</i>	<i>56,7</i>	<i>48,1</i>	<i>28,9</i>	<i>59,2</i>

Source : ANAFI

2.6 Des perspectives inquiétantes

La commune a présenté son rapport pour le débat d'orientation budgétaire (DOB) 2015 lors de la séance du conseil municipal du 24 novembre 2014. Ce document, en apparence assez complet, fournit des informations sur de nombreux postes de dépenses et de recettes et affiche une volonté de réduction de la dette d'ici 2020, assortie à un programme d'investissement de 300 M€ sur 5 ans.

Cette présentation est cependant privée d'une information majeure : la commune ne dégagera qu'une très faible épargne brute et connaîtra une insuffisance d'autofinancement nette de près de 100 M€ sur la période 2015-2020.

En lien avec la commune, la chambre a réalisé une projection de l'analyse financière pour la période 2014-2020.

2.6.1 Une section de fonctionnement qui ne génère plus l'autofinancement suffisant pour rembourser l'annuité en capital de la dette

Alors que la commune n'a pas dégagé de CAF brute (37,1 M€) suffisante pour couvrir l'annuité en capital de la dette en 2014 (44,6 M€ soit une CAF nette négative de - 7,6 M€), la situation ne semble pas devoir s'améliorer à court et moyen terme, puisque les contraintes externes qui vont peser sur la commune vont encore accroître fortement le niveau d'effort nécessaire pour préserver son autofinancement.

En ayant consommé ses marges de manœuvre (dans le cadre du PPP notamment, cf. supra, le point 2.3.2), la commune se trouve démunie et conduite à devoir réaliser des efforts considérables au moment où l'Etat va réduire ses engagements.

Projection des soldes de gestion de 2015 à 2020

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	320 986 488	328 214 841	335 639 827	343 248 239	351 044 629	359 033 662
+ Ressources d'exploitation	60 479 361	60 553 542	61 198 395	61 852 474	62 515 914	63 188 851
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	135 852 245	116 733 268	104 095 441	102 621 397	101 294 757	100 100 781
+ Fiscalité reversée par la métropole et l'Etat	19 615 000	19 615 000	19 615 000	19 615 000	19 615 000	19 615 000
= Produits de gestion (A)	536 933 094	525 116 651	520 548 663	527 337 110	534 470 300	541 938 294
Charges à caractère général	113 257 132	106 696 618	102 066 786	106 616 617	106 781 617	105 801 617
+ Charges de personnel	276 370 503	276 370 503	276 370 503	276 370 503	279 134 208	281 925 550
+ Subventions de fonctionnement	56 813 144	55 180 632	53 630 636	53 629 746	53 629 746	53 629 746
+ Autres charges de gestion	26 023 783	25 538 582	24 386 227	24 386 228	24 386 228	24 386 228
= Charges de gestion (B)	472 464 563	463 786 334	456 454 152	461 003 094	463 931 799	465 743 141
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	64 468 531	61 330 317	64 094 511	66 334 016	70 538 501	76 195 153
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>12,0 %</i>	<i>11,7 %</i>	<i>12,3 %</i>	<i>12,6 %</i>	<i>13,2 %</i>	<i>14,1 %</i>
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 18 324 081	- 14 109 498	- 13 772 803	- 13 579 051	- 13 322 881	- 13 149 408
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	19 001 712	18 000 000	18 000 000	18 000 000	18 000 000	18 000 000
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 1 567 055	- 1 000 000	- 1 000 000	- 1 000 000	- 1 000 000	- 1 000 000
= CAF brute	25 575 683	28 220 819	31 321 708	33 754 965	38 215 620	44 045 745
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>4,8 %</i>	<i>5,4 %</i>	<i>6,0 %</i>	<i>6,4 %</i>	<i>7,2 %</i>	<i>8,1 %</i>

Source : commune

La dégradation de la situation de la section de fonctionnement en 2014 (cf. supra), se poursuivrait à compter de 2015 du fait de la progression des dépenses et de la baisse des dotations de l'Etat.

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CAF brute	25 575 683	28 220 819	31 321 708	33 754 965	38 215 620	44 045 745
- Annuité en capital de la dette organismes financiers	41 026 768	44 521 255	44 230 420	43 419 316	45 223 772	46 788 670
- Annuité en capital de la dette (PPP)	4 650 605	4 664 918	4 679 285	4 693 712	4 708 212	4 720 168
= CAF nette ou disponible (C)	- 20 101 690	- 20 965 354	- 17 587 997	- 14 358 063	- 11 716 364	- 7 463 093

Source : commune

La CAF brute ne représenterait que 4 % à 8 % des produits de gestion et, du fait d'une progression du remboursement de l'annuité en capital de la dette, la CAF nette se dégraderait très sensiblement dès 2015 pour rester ensuite constamment négative. Sur la période, la CAF nette cumulée serait de - 90 M€ environ, ce qui signifie que la section de fonctionnement ne participerait plus au financement des nouveaux investissements.

2.6.1.1 Des ressources sous contraintes fortes

L'évolution des dotations de l'Etat aura un important impact négatif pour la commune puisque la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques accentue encore la contrainte d'évolution de l'enveloppe des concours financiers de l'Etat pour 2015, 2016 et 2017, avec une réduction supplémentaire de 11 Md€ sur ces trois années dont 3,67 Md€ pour 2015 et donc en principe des diminutions supplémentaires équivalentes en 2016 et 2017.

La réduction de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est estimée par la ville à plus de 10 M€ par an sur trois ans (soit 30 M€ en valeur en moins en 2017).

En M€	2014	2015 bp	2016	2017
DGF (part forfaitaire)	96,8	86,5	76	65
Evolution en valeur		- 10,3	- 10,5	- 11
Evolution en %		- 10,6 %	- 12 %	- 14 %
Evolution en % cumulée		- 10,6 %	- 21 %	- 33 %

Source : commune (estimations) – DOB 2015

L'évolution des autres dotations ne devrait pas compenser cette diminution, compte tenu du contexte général de maîtrise des finances publiques. De même, le reversement de fiscalité par la métropole ne pourrait que diminuer (il est ici stabilisé) et la commune pourrait également supporter un accroissement de ses contributions au FPIC (porté à 2 M€ selon la commune).

La commune a indiqué qu'aucune nouvelle augmentation de fiscalité (via les taux ou une révision des abattements) n'était envisagée d'ici 2020. De ce fait, les ressources fiscales ne progresseraient donc qu'au travers des revalorisations forfaitaires des bases votées par le Parlement en lois de finances et de la croissance de ces bases, soit environ 2,5 % par an.

La progression du produit des autres taxes est beaucoup plus aléatoire, notamment les droits de mutation (21 M€ budgétés en 2015, 21,3 M€ constatés en 2014) liés à l'évolution du marché de l'immobilier.

De 2015 à 2017, la légère croissance des produits fiscaux ne ferait donc au mieux que compenser la diminution des dotations de l'Etat, et les produits de gestion se stabiliseraient en valeur. Ce n'est donc qu'à compter de 2018, et sous réserve d'une stabilisation des dotations de l'Etat, que la commune pourrait à nouveau voir croître en valeur ses produits de gestion.

La chambre note toutefois qu'en réponse à ses observations provisoires, après avoir réitéré son objectif de ne pas utiliser le levier fiscal, la commune a indiqué avoir pris récemment deux mesures qui amélioreront son autofinancement, mais qui consistent pourtant à accroître la fiscalité locale. Ces deux mesures sont :

- l'augmentation des tarifs de la taxe de séjour avec effet au 1^{er} octobre 2015, décidée par délibération du 26 juin 2015 et dont le revenu est estimé à 1,75 M€ par an ;
- l'application à compter de 2016 de la majoration de 20% de la part communale de la taxe d'habitation sur les logements meublés non affectés à la résidence principale, dont le produit annuel est estimé à 5 M€.

S'il n'appartient évidemment pas à la chambre de juger de l'opportunité de ces mesures (qu'au surplus elle n'a pas analysées), elle ne peut cependant que constater le hiatus entre l'hypothèse de stabilité fiscale annoncée par la commune et les mesures ainsi mises en œuvre.

Des recettes ponctuelles pourraient par ailleurs provenir de la fin de certains contentieux pour lesquels la commune a provisionné environ 30 M€. Une reprise de 7 M€ a d'ailleurs déjà été inscrite au budget 2015 suite à la fin d'un contentieux avec la société Nice communication et l'administration fiscale.

Le projet de reprise en régie des activités de la société d'économie mixte intercommunale d'amélioration de la circulation et du stationnement (SEMIACS) et donc la perspective de l'affectation au budget de la commune des recettes du stationnement sur voirie (3,6 M€ en 2013) peuvent offrir un levier supplémentaire, qui dépend cependant de la mise en place d'une politique de contrôle du stationnement plus efficace²⁸.

S'agissant des ressources issues de la tarification des services rendus et des redevances (60 M€ en 2015), la commune a déjà intégré plusieurs recettes d'ampleur modeste en 2015 (fin de la gratuité des musées, recettes des activités périscolaires, etc.) et ne dispose guère de gisement substantiel de ressources supplémentaires.

2.6.1.2 La nécessité d'efforts importants de maîtrise des dépenses

Les charges financières demeureront très élevées

Le résultat financier devrait se stabiliser entre -13 M€ et -14 M€ par an. Il ne représente donc pas un gisement d'économies substantielles pour la commune, malgré la persistance de taux bas et l'annonce d'une diminution du recours à l'endettement.

La diminution des charges d'intérêts sur le stock d'emprunts bancaires sera en effet compensée et par la diminution régulière du versement de la métropole pour la quote-part de la dette qui lui a été transférée (3,5 M€ de recette en 2015, 0,7 M€ en 2020).

Résultat financier	2015	2016	2017	2018	2019	2020
intérêt des emprunts et dettes	17 624 151	12 877 834	12 059 926	11 363 912	10 583 480	9 865 243
intérêt rattachement des ICNE						
intérêt des comptes courants et débiteurs						
intérêt des autres dettes (PPP)	4 417 849	4 431 446	4 445 093	4 458 799	4 472 573	4 483 931
autres charges						
autres charges (pénalité aménagement)						
Total compte 66	22 042 000	17 309 280	16 505 019	15 822 711	15 056 053	14 349 174
produit des participations	570 660	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000
intérêts encaissés à l'échéance						
gains de change						
autres produits financiers						
quote part métropole	3 147 259	2 699 782	2 232 216	1 743 660	1 233 172	699 766
Total compte 76	3 717 919	3 199 782	2 732 216	2 243 660	1 733 172	1 199 766
Résultat financier	- 18 324 081	- 14 109 498	- 13 772 803	- 13 579 051	- 13 322 881	- 13 149 408

Source : commune

²⁸ Voir sur ce point le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion pour les exercices 2008 et suivants de la SEMIACS, rendu public en septembre 2015.

Une masse salariale difficile à freiner

Les hypothèses de soldes de gestion de la commune reposent notamment sur la perspective d'une stabilisation en valeur de la masse salariale à compter de 2016.

La commune n'a pu fournir de données chiffrées précises susceptibles d'étayer cette hypothèse, n'évoquant que des pistes de réflexion générales, dont certaines sont sans impact direct et immédiat sur la masse salariale et donc peu à même d'atteindre les objectifs plus qu'ambitieux de la commune : « *une gestion stricte des départs à la retraite ; la poursuite de la mise en place de services communs ; une maîtrise des enveloppes d'heures supplémentaires et la mise en place d'un contrôle automatisé du temps de travail ; un contrôle accru de l'absentéisme ; le recours à la mobilité interne pour pourvoir les postes en offrant des parcours professionnels enrichis ; un approfondissement de la démarche de GPEC pour une meilleure adaptation des moyens aux missions ; une gestion automatisée ou dématérialisée afin de réaliser des gains de productivité et redéployer des agents sur d'autres fonctions* ».

L'hypothèse d'une stabilisation de la masse salariale en valeur est particulièrement fragile puisque la masse salariale croît de plus de 3 %, soit de 8 M€ à 10 M€ par an, et dès lors que les économies générées par les départs à la retraite d'une centaine d'agents chaque année en moyenne sont loin d'atteindre ce niveau²⁹.

Quant aux fonctionnaires en poste, ils continueront de bénéficier d'un GVT positif.

En outre, la stabilisation projetée par la commune suppose que la masse salariale absorbe, sans augmentation, l'éventuel impact financier de tous les facteurs que la commune ne maîtrise pas (augmentation des cotisations sociales, revalorisations catégorielles ou augmentation de la valeur du point de la fonction publique, par exemple).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a concédé que ses prévisions reposaient sur deux hypothèses : l'arrêt de toute mesure gouvernementale qui entraînerait un renchérissement du coût du travail et l'absence de toute nouvelle réforme qui contraindrait la ville à mettre en œuvre des moyens humains nouveaux sans contrepartie. Elle a précisé que le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux quittant la collectivité générerait 1,2 M€ d'économie, la diminution du nombre de vacataires 1,1 M€ et la baisse du volume d'heures supplémentaires 0,25 M€.

La chambre souligne qu'il semble peu réaliste de prévoir qu'aucune mesure extérieure ne viendra renchérir le coût du travail dans les cinq ans à venir, comme en atteste la récente annonce par le Gouvernement de l'accord sur la fonction publique revalorisant les traitements et carrières. D'autre part, à supposer qu'elles soient réalisées, les économies ci-dessus évaluées par la commune à 2,55 M€ restent très inférieures à la progression « hors effets de périmètre et hausse des cotisations sociales » de la masse salariale que, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a évaluée à 4,75 M€ en 2015 (cf. supra, le point 2.3.3.1).

Dans ces conditions, la chambre maintient que l'hypothèse d'une stabilisation en valeur de la masse salariale pendant cinq ans est illusoire et souligne qu'elle crée un risque substantiel de dégradation des résultats, déjà inquiétants, de la projection financière.

Cette hypothèse, centrale dans l'analyse, n'autorise en effet que peu de dérive puisque, par ses effets cumulés, la moindre augmentation de la masse salariale réduirait fortement l'épargne brute de la commune.

²⁹ Compte tenu de la structure d'emplois de la commune, la grande majorité des départs concerne des agents de catégorie C. Ainsi, en 2011, selon le bilan social, sur les 143 départs en retraite, 112 ont concerné des agents de catégorie C, 16 des agents de catégorie B et 15 des agents de catégorie A.

Impact de la croissance de la masse salariale sur la CAF brute

<i>Base = 274,8 M€ net du chapitre 013 en 2015</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Evolution masse salariale annoncée par la commune</i>	0 %	0 %	0 %	1 %	1 %
<i>Masse salariale annoncée par la commune</i>	274,8	274,8	274,8	277,5	280,3
Evolution constante de 1% de la masse salariale	277,5	280,3	283,1	286,0	288,8
Impact cumulé sur la CAF brute annoncée	- 2,7	- 5,5	- 8,3	- 8,4	- 8,5
<i>Nouvelle CAF brute</i>	25,5	25,8	25,4	29,8	35,6
Evolution constante de 2% de la masse salariale	280,3	285,9	291,6	297,5	303,4
Impact cumulé sur la CAF brute annoncée	- 5,5	- 11,1	- 16,8	- 19,9	- 23,1
<i>Nouvelle CAF brute</i>	22,7	20,2	16,9	18,3	21,0
Evolution constante de 3% de la masse salariale	283,0	291,5	300,3	309,3	318,6
Impact cumulé sur la CAF brute annoncée	- 8,2	- 16,7	- 25,5	- 31,7	- 38,2
<i>Nouvelle CAF brute</i>	20,0	14,6	8,3	6,5	5,8
Evolution constante de 4% de la masse salariale	285,8	297,2	309,1	321,5	334,3
Impact cumulé sur la CAF brute annoncée	- 11,0	- 22,4	- 34,3	- 43,9	- 54,0
<i>Nouvelle CAF brute</i>	17,2	8,9	- 0,6	- 5,7	- 10,0
<i>Rappel CAF brute annoncée par la commune</i>	28,2	31,3	33,8	38,2	44,0

Source : commune, calculs CRC

Des dépenses de gestion de plus en plus contraintes

Les charges courantes hors personnel, intérêts et subventions de fonctionnement (mais y compris la subvention allouée à l'opéra) représentent environ 150 M€ par an.

Une part importante de ces dépenses est contrainte (par exemple en ce qui concerne le stade pour 10 M€ ou la contribution au service départemental d'incendie et de secours pour plus de 24 M€) et la ville n'y dispose pas de marge de manœuvre ; la commune a pourtant intégré dans sa prévision une diminution de 10 % de la dotation du SDIS, qui n'est pas documentée. D'autres sont liées au volume d'utilisateurs utilisant le service (par exemple les cantines, cf. supra) et les marges y sont donc par définition très limitées, les dépenses pouvant, malgré une maîtrise en gestion, continuer à croître.

Enfin, le fonctionnement courant est lui-même sujet à une inertie forte (loyers, énergie).

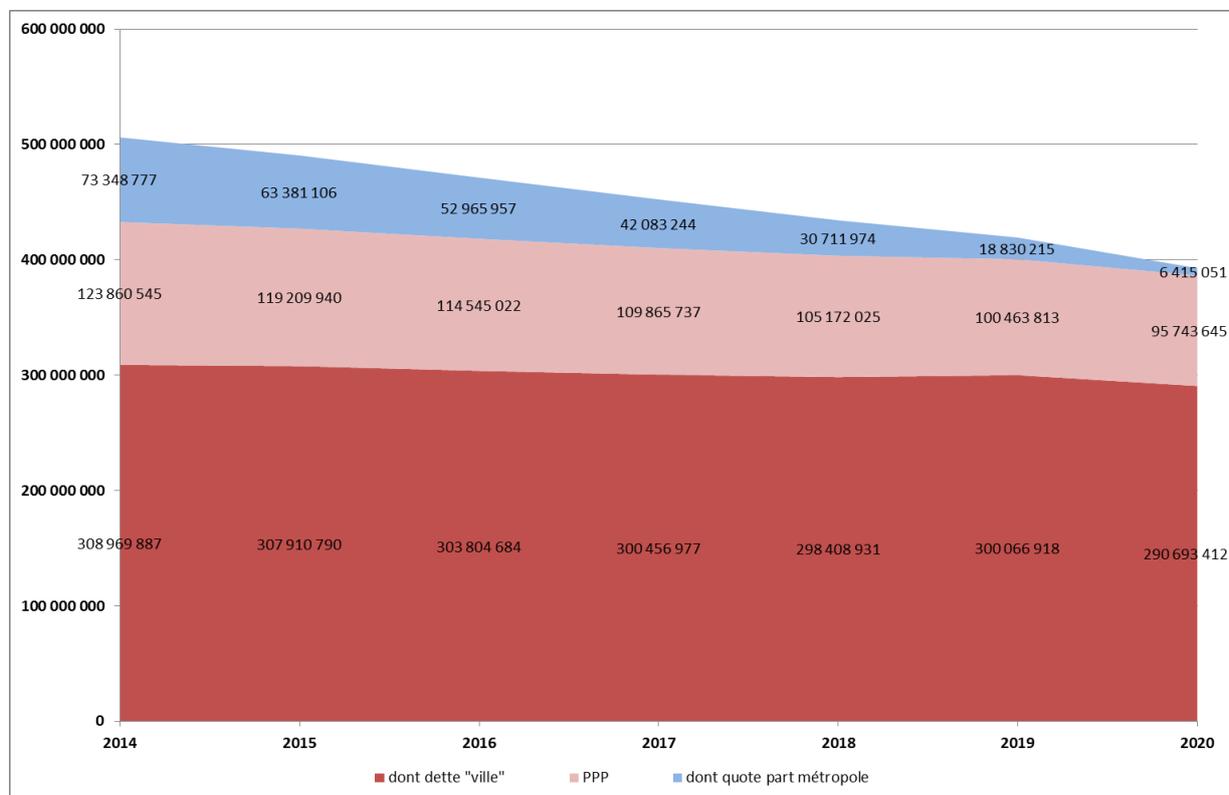
Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle avait organisé un cycle de conférences budgétaires, portant sur la période 2016-2020, dont l'objectif était de parvenir à identifier des leviers d'économies structurelles.

La chambre note toutefois que la commune ne donne pas d'indication sur les postes d'économies alors qu'elle indique elle-même, à juste titre, que par le passé, l'inflation et la mise en services de nouveaux équipements ont entraîné une augmentation spontanée des charges (cf. supra).

L'hypothèse retenue par la commune d'une réduction des charges courantes de 10 % en 2016 puis de 5 % en 2017 est donc particulièrement volontariste. La réalisation des économies ainsi projetées implique un effort bien plus important sur les dépenses qui sont réellement « à la main » de la commune (frais de déplacements, de réception, fournitures par exemples).

2.6.2 Une volonté de réduction de la dette par des cessions d'actifs et la diminution des dépenses d'équipement

Les chiffres résultant de la projection financière réalisée avec la commune sont légèrement supérieurs à ceux du débat d'orientation budgétaire 2015, sans toutefois remettre en cause les constats globaux (la dette globale serait ici de 392 M€ fin 2020 contre 383 M€ annoncé au DOB).



Source : commune, calculs CRC

Les nouveaux emprunts ne seraient mobilisés qu'à hauteur de 30 M€ par an. Mais en réalité, une grande partie de cette réduction du stock correspond à l'extinction de la quote-part de dette de l'intercommunalité, dont l'annuité est remboursée par celle-ci à la ville et qui, par définition, ne nécessite pas de renouvellement. Sur la réduction attendue de 114 M€ du stock de dettes entre 2014 et 2016, l'effet lié à cette extinction de la quote-part de intercommunalité s'élèvera à 67 M€.

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Remboursement annuité en capital par la métropole	9,97	10,4	10,9	11,4	11,9	12,4
Cumul		20,4	31,3	42,6	54,5	66,9
Capital restant dû	63,4	53	42,1	30,7	18,8	6,4

Source : convention de prise en charge de la quote-part de la dette globalisée du 12 novembre 2010.

La dette liée au PPP s'élèvera à 96 M€ fin 2020, soit, compte tenu du profil de son amortissement (environ 4,6 M€ par an), une diminution de 28 M€ entre 2014 et 2020.

Le stock de dettes propre à la ville hors PPP ne se réduirait donc au final que d'une vingtaine de millions.

Compte tenu du faible niveau de la CAF brute, le taux de désendettement (stock de dettes/CAF brute) atteindrait des niveaux particulièrement élevés, supérieur à 15 ans - c'est-à-dire supérieur à la maturité moyenne de la dette de la commune - pendant deux ans. Sauf cas particuliers, les juridictions financières considèrent qu'une commune présentant un ratio compris entre 9 et 12 ans souffre d'un endettement trop élevé et qu'une commune présentant un ratio supérieur à 12 ans se trouve en situation de surendettement avéré.

Projection de l'évolution du stock de dettes et du ratio de désendettement

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Stock de dettes	506 179 209	490 501 836	471 315 663	452 405 958	434 292 930	419 360 946	392 852 108
PPP	123 860 545	119 209 940	114 545 022	109 865 737	105 172 025	100 463 813	95 743 645
Auprès d'organismes financiers	382 318 664	371 291 896	356 770 641	342 540 221	329 120 905	318 897 133	297 108 463
dont quote part métropole	73 348 777	63 381 106	52 965 957	42 083 244	30 711 974	18 830 215	6 415 051
dont dette "ville"	308 969 887	307 910 790	303 804 684	300 456 977	298 408 931	300 066 918	290 693 412
CAF Brute	37 901 559	25 575 683	28 220 819	31 321 708	33 754 965	38 215 620	44 045 745
Encours de dette/CAF brute (en année)	13	19	17	14	13	11	9

Source : commune et CRC

S'agissant des recettes d'investissement, la commune envisage une stabilisation des cessions à hauteur de 15 M€ par an, hypothèse optimiste puisque, même si la commune possède un important patrimoine, l'estimation est supérieure aux réalisations de ces dernières années. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a toutefois confirmé cet objectif, ce dont la chambre prend acte bien que la collectivité ne l'ait toujours pas précisément étayé.

De facto, l'ajustement s'effectuera sur les dépenses d'équipement et les subventions d'investissement. La commune annonce pour les unes et les autres une enveloppe de 318 M€ sur 6 ans (2015-2020), dont 60 M€ budgétés en 2015 et 258 M€ sur les cinq autres années (soit près de 52 M€ en moyenne). Le financement propre (à savoir les seules cessions et subventions reçues, puisque la CAF nette négative ne contribue plus à l'investissement nouveau) ne couvrirait qu'une faible partie de ce programme, qui serait donc financé par un recours à l'emprunt et à la mobilisation du fonds de roulement.

Malgré la réduction des dépenses d'équipement, le fonds de roulement de la commune serait mobilisé à hauteur de plus de 20 M€ de 2015 à 2018.

Projection de l'investissement et de son financement

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CAF nette ou disponible (C)	- 20 101 690	- 20 965 354	- 17 587 997	- 14 358 063	- 11 716 364	- 7 463 093
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	0	0	0	0	0	0
+ FCTVA	4 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
+ Subventions reçues	4 585 260	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000
+ Produits de cession	17 000 000	15 000 000	15 000 000	15 000 000	15 000 000	15 000 000
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	25 585 260	24 000 000				
Financement propre disponible (C+D)	5 483 570	3 034 646	6 412 003	9 641 937	12 283 636	16 536 907
Financement propre dispo / dépenses d'équipement	11,4 %	7,6 %	16,0 %	24,1 %	30,7 %	41,3 %
- Dépenses d'équipement	48 000 000	40 000 000	40 000 000	40 000 000	40 000 000	40 000 000
- Subventions d'équipement	12 000 000	12 000 000	12 000 000	12 000 000	12 000 000	10 000 000
- Participations et inv. financiers nets	- 12 492 795	- 11 040 000	- 11 908 000	- 11 998 000	- 12 506 000	- 13 040 000
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 42 023 635	- 37 925 354	- 33 679 997	- 30 360 063	- 27 210 364	- 20 423 093
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 42 023 635	- 37 925 354	- 33 679 997	- 30 360 063	- 27 210 364	- 20 423 093
Nouveaux emprunts de l'année	30 000 000	30 000 000	30 000 000	30 000 000	35 000 000	25 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 12 023 635	- 7 925 354	- 3 679 997	- 360 063	7 789 636	4 576 907
Fonds de roulement	50 428 352	42 502 998	38 823 001	38 462 938	46 252 574	50 829 481
En nombre de jours de charges courantes	37	32	30	30	35	39

Source : commune, calculs CRC

2.6.3 *Conclusion sur la prospective*

La chambre estime que la situation financière de la ville de Nice pour les prochaines années est très préoccupante et souligne que les réponses de la commune à ses observations provisoires ne remettent pas en cause cette analyse.

En effet, la diminution des dotations de l'Etat, couplée à la volonté de la ville de ne pas augmenter la fiscalité, vont fortement contraindre la section de fonctionnement. Compte tenu de la rigidité de certaines dépenses, la commune devra réaliser des efforts de maîtrise très difficiles sur d'autres postes, tels que la stabilisation sur un seul exercice de la masse salariale en valeur, puis son maintien à ce niveau. Même si elle y parvient, ces efforts ne pallieront que partiellement la diminution des ressources et la commune dégagera durablement une épargne brute insuffisante pour rembourser l'annuité de sa dette.

Le remboursement de celle-ci (et donc le simple paiement des investissements passés) nécessitera de mobiliser fortement les ressources d'investissement (produits de cessions notamment).

En définitive, malgré une diminution substantielle de son effort d'investissement, la commune devra également mobiliser fortement son fonds de roulement, tout en gardant un niveau de dette élevé.

3. LES DEPENSES DE PERSONNEL

3.1 Le contrôle du temps de travail et le paiement des heures supplémentaires

La réglementation subordonne l'octroi d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) à la réalisation effective d'heures supplémentaires et leur versement à la mise en place de moyens de contrôle automatisé des heures supplémentaires (« pointeuses »). Un décompte déclaratif contrôlable est néanmoins suffisant pour les agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, ainsi que pour les sites sur lesquels l'effectif des agents susceptibles de bénéficier d'IHTS est inférieur à dix³⁰.

Cependant, la commune n'a pas mis en place de dispositif automatisé de contrôle.

La ville n'a pas davantage fourni de décompte déclaratif détaillé des heures réellement effectuées par chaque agent.

Ainsi, elle n'est pas en mesure de contrôler de manière indiscutable la réalité des heures réellement effectuées par ses agents et, à plus forte raison, celle des heures supplémentaires, qui sont donc payées de manière irrégulière.

Pour la seule année 2013, la commune a payé 31 243 heures supplémentaires à 650 agents en moyenne chaque mois. Les dépenses correspondantes se sont élevées à 723 406 €, et ont donc été payées en méconnaissance des exigences réglementaires.

Selon la réponse de la ville aux observations provisoires de la chambre, les heures supplémentaires seraient principalement réalisées par des agents « itinérants » (police, espaces verts, etc.) qui exerceraient leur mission soit hors de leurs locaux de rattachement, soit dans des sites dont l'effectif susceptible de percevoir des IHTS est inférieur à dix personnes (écoles, unités de restaurations scolaires, mairies annexes, etc.).

La commune a toutefois indiqué qu'une nouvelle expérience de contrôle automatisé avait été lancée et serait effective au dernier trimestre 2015. Elle concernerait une direction générale adjointe « test », soit 388 agents. La ville a précisé que les obstacles rencontrés et les difficultés constatées seraient analysés et corrigés, permettant ainsi une extension rapide du dispositif à d'autres directions et sa généralisation à court terme. La chambre prend acte de ces mesures.

³⁰ Cf. l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Recommandation n° 1 : Mettre fin au versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) tant que n'aura pas été mis en place un contrôle automatisé du temps de travail du personnel dans les conditions prévues par la réglementation.

3.2 Des primes et avantages irréguliers

3.2.1 *La prime d'aide aux vacances*

La commune sert depuis 1996 à l'ensemble de son personnel une prime d'aide aux vacances, qui était auparavant versée aux agents par une association paramunicipale³¹. Cette prime est versée à tous les agents de la commune, en deux fois (juin et novembre) et s'élevait en 2013 à 725,30 € brut par an, générant pour la commune une dépense d'environ 4,3 M€ par an.

La prime ayant été considérée comme un avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale³², elle avait été intégrée dans le budget communal par une délibération du 15 décembre 1995. La même délibération avait prévu que « les crédits pour[aient] être révisés à chaque exercice en fonction des effectifs concernés et de la valeur du point indiciaire de la fonction publique territoriale ».

L'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit un dispositif de maintien des « avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération », correspondant aux gratifications à appellations diverses (treizième mois, prime de fin d'année, indemnité d'aide aux vacances, etc.) instituées avant l'entrée en vigueur de la loi, qui étaient souvent versées indirectement, par l'intermédiaire de structures associatives subventionnées telles que les comités des œuvres sociales ou les amicales du personnel³³.

Ces avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsqu'ils sont pris en compte dans le budget, sans aucune exigence de parité avec les agents de l'Etat. Ils viennent alors s'ajouter au régime indemnitaire versé en application de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Pour pouvoir maintenir de tels avantages, la collectivité doit tout d'abord établir que ces derniers sont bien « collectivement acquis »³⁴. En effet, il convient, pour appuyer un régime indemnitaire sur cette disposition, que le régime ait été institué, au moins dans ses grandes lignes, avant l'entrée en vigueur de la loi de 1984, et que son existence soit prouvée ne serait-ce que pour permettre de déterminer son montant, toute modification postérieure à 1984 étant irrégulière. Par ailleurs, les avantages doivent constituer des compléments de rémunération. Ils doivent donc être distingués des prestations d'action sociale, qui ne sont pas assimilées à la rémunération et qui sont ainsi situées en dehors du champ d'application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984.

La revalorisation d'un avantage collectivement acquis maintenu est possible, mais elle doit cependant être fondée sur une disposition constituant elle-même un avantage acquis maintenu, c'est-à-dire qui ait été prévue avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984. La revalorisation intervient dans les conditions fixées par cette disposition.

³¹ Cette prime existait avant 1996, mais était servie aux agents par une association paramunicipale, le comité d'action sociale du personnel de la ville de Nice, créé en 1981, lui-même successeur d'un comité des œuvres sociales créé en 1973.

³² Aux termes de l'article 111 alors en vigueur, « (...) Ils conservent, en outre, les avantages ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils ont collectivement acquis au sein de leur collectivité ou établissement par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale. (...) ».

³³ Les sommes correspondantes étaient donc considérées, dans le budget de la collectivité, comme des subventions, alors qu'elles correspondaient à des dépenses de rémunération du personnel.

³⁴ La production de documents attestant qu'ils ont pu être occasionnellement versés à certains agents n'est pas suffisante (CAA Paris, 8 déc. 2004, n°01PA00544).

De même, les conditions d'octroi constituent en elles-mêmes un avantage acquis et par conséquent, leur modification (par exemple l'instauration de critères liés à l'assiduité et à la manière de servir) postérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 est illégale.

Les modalités d'évolution du montant de la prime³⁵ ainsi que les conditions de son attribution³⁶ doivent avoir été prévues par l'organe délibérant, seul compétent en la matière.

Or, la commune n'a pu fournir aucune délibération antérieure à 1984 qui en aurait fixé les montants, les conditions d'attribution et les règles de revalorisation.

C'est uniquement dans une délibération du 19 janvier 1996 qu'ont été fixées les modalités d'attribution de la prime d'aide aux vacances. Elle prévoit que, compte tenu de l'intégration de la prime dans le budget communal et du fait que les retenues opérées par la ville allaient être plus importantes que celles de l'association qui la servait précédemment, il était proposé de maintenir le montant net versé précédemment (référence 1995) pour conserver l'avantage acquis et d'allouer à chaque agent un montant brut de 4 000 francs (609,80 €) par an, soit 3 888,80 francs nets (592,84 €), modulé en fonction du temps de travail et versé en deux fois (juin et décembre).

La délibération ne prévoyait aucune indexation ou augmentation ultérieure, ce qui est d'ailleurs la règle en matière d'avantage collectivement acquis, sauf là encore « avantage acquis antérieurement à 1984 ».

La commune allait pourtant au fil des ans indexer la prime sur l'augmentation du point de la fonction publique (+ 12,5 % depuis 1997), en se référant à la délibération du 15 décembre 1995, qui au-delà du fait qu'elle a introduit un mécanisme irrégulier, n'en prévoyait pas l'automaticité (« les crédits pourraient être révisés »).

Ainsi cette prime, dont le fondement légal n'est pas établi, est en tout état de cause irrégulière pour ce qui concerne ses revalorisations successives.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville a indiqué qu'elle continuait de considérer que la prime d'aide aux vacances constituait un avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, précisant qu'elle était auparavant versée par le comité d'action sociale sous forme de chèques distribués aux agents municipaux avec les bulletins de salaires. Une déclaration annuelle des salaires aurait été transmise aux services fiscaux et les agents devaient mentionner ces sommes dans leurs déclarations individuelles de revenus. La commune n'a cependant produit aucun document à l'appui de ces informations nouvelles.

La collectivité a toutefois reconnu que l'indexation de la prime était dépourvue de base légale et indiqué qu'en conséquence elle allait y mettre fin.

La chambre maintient pour sa part son analyse et la recommandation qui s'en déduit.

Recommandation n° 2 : Mettre fin au versement de la prime d'aide aux vacances.

3.2.2 La prime de départ en retraite

La commune accorde à ses agents partant à la retraite une gratification de 30,50 € par année d'ancienneté, soit environ 1 200 € pour une carrière pleine dans les services de la ville de Nice. En 2013, cette prime a été versée à 127 agents, pour un montant global de 112 000 €.

Comme pour la prime de vacances, la commune se fonde sur le principe de « l'avantage acquis » pour verser cette gratification.

³⁵ CE, 2 oct. 1992, *Commune de Fosse*, n°92692.

³⁶ CE, 8 janv. 1997, n° 91524.

Une délibération du 13 février 1998 prise pour « l'intégration dans le budget communal de la gratification liée au départ en retraite » indique que « le comité d'action sociale verse depuis 1982, aux agents de la ville de Nice ne bénéficiant pas d'une retraite servie par une autre administration, un chèque cadeau au moment de leur départ à la retraite d'un montant de 200 Francs par année d'ancienneté ».

Là encore, il n'est fait état d'aucune délibération antérieure de la ville instituant ce mécanisme versé par le comité d'action sociale. La prime de départ en retraite ne répond donc pas aux critères des « avantages collectivement acquis » posés par la loi et la jurisprudence. Aussi est-elle irrégulière.

Recommandation n° 3 : Mettre fin au versement de la prime de départ en retraite.

La chambre prend acte de l'engagement pris par la ville en réponse à ses observations provisoires de donner suite à sa recommandation de supprimer la prime de départ en retraite.

3.2.3 Le « congé libérable » de deux mois avant la retraite

La commune met en œuvre un « congé libérable avant le départ en retraite ». A ce titre, elle rémunère pendant une période de deux mois précédant leur départ à la retraite, en dehors de tout service fait, les agents concernés.

La motivation donnée par la ville à ce dispositif est « d'aider l'agent à prendre conscience de son changement de statut pour lui permettre de réfléchir à une nouvelle organisation et à un nouveau positionnement au sein de sa famille ».

La mesure a bénéficié à près de 1 000 agents de 2008 à 2014, générant près de 2 000 mois de traitement indus (près de 350 mois en 2010), soit 23 emplois à temps plein en moyenne (29 emplois en 2010) par an.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre d'agents ayant bénéficié du congé libérable	160	154	173	133	133	117	109

Source : commune

Le net à payer du dernier mois des agents partis en retraite en 2013 s'élève à 218 492 €, soit 2 163 € en moyenne par agent³⁷. Ainsi, même sur une base mensuelle de 2 000 € net, la mesure a eu un coût de près de 4 M€ de salaires net indument payés au cours de la période 2008-2014, soit en moyenne 600 000 € par an.

Cet usage local ne repose sur aucun texte légal, ni sur une quelconque délibération du conseil municipal et doit donc être supprimé.

Recommandation n° 4 : Mettre fin au congé libérable avant départ en retraite.

La chambre prend acte de l'engagement pris par la ville en réponse à ses observations provisoires de donner suite à sa recommandation de supprimer le congé libérable avant départ en retraite.

4. L'OPERA DE NICE

En réponse à une question posée en cours d'instruction, la commune a précisé que « L'opéra ne [procédait] pas à un étalonnage formel de ses coûts, résultats, activités, etc. avec d'autres structures de même type.

³⁷ Source fichiers de paie Xemelios.

Etant affilié à la Réunion des opéras de France (ROF), l'opéra de Nice participe toutefois à des études financières qui n'ont toutefois pas vocation à établir des comparaisons entre des structures non comparables, du fait de leur mode de fonctionnement et de leur statut juridique ».

La chambre s'est donc attachée à réaliser une analyse du budget annexe de l'opéra en faisant appel à des comparaisons avec d'autres organismes exerçant le même métier. Ces comparaisons présentent nécessairement des limites, mais l'absence de tout étalonnage effectué par l'opéra de Nice devait être comblée dans l'analyse de la chambre.

4.1 Présentation générale

4.1.1 *Les services de l'opéra de Nice sont répartis sur trois sites*

L'opéra lui-même est une salle de spectacle construite et inaugurée en 1885. Le bâtiment est classé monument historique depuis 1992. Ses façades ont été rénovées en 2001.

Outre les services administratifs et bon nombre des services techniques, il abrite une salle de 1 073 places dont un rapport du 29 mai 2009 de l'inspection générale de la ville a constaté la vétusté. Sur ce plan, la situation de l'opéra n'a pas évolué depuis lors, ce qui constitue sans doute un frein à l'évolution de sa politique tarifaire (voir infra, le point 4.3.3)³⁸.

L'opéra occupe également dans la plaine du Var un bâtiment de plus de 20 000 m², dénommé « la Diacosmie », qui a été inauguré en 1987 et est affecté à la production des spectacles lyriques. Y sont ainsi assurés la fabrication et le stockage des décors, des costumes et des accessoires.

Ce site constitue un complexe de production comprenant notamment deux grands ateliers superposés de 1 600 m² et de respectivement 7,5 m et 5 m de hauteur sous plafond pour la production des décors et la peinture. La Diacosmie comprend également un entrepôt de 1 600 m² destiné au stockage des costumes produits, un espace de répétition reproduisant la scène de l'Acropolis ou celle de l'opéra, des salles de répétition, deux ateliers de création de costumes, des ateliers de sculpture, ferronnerie, ébénisterie, etc.

La Diacosmie présente ainsi la caractéristique d'être un site complet, permettant à l'opéra de Nice de maîtriser complètement la chaîne de production des spectacles lyriques sans avoir à sous-traiter tout ou partie de cette production.

Enfin, l'opéra utilise pour se produire divers lieux sans en être l'occupant (voir ci-après, le point 4.2).

4.1.2 *L'organisation actuelle*

En juillet 2009, le maire a annoncé une « refondation » de l'opéra, reposant notamment sur un projet de fusion de l'orchestre philharmonique de Nice et de l'orchestre régional de Cannes³⁹ et sur une programmation ambitieuse visant à rehausser le prestige de l'opéra.

Cette volonté de relance était concomitante avec la remise de deux rapports par l'inspection générale de la ville, celui précité du 29 mai 2009, assez critique sur les finances, et un autre du 16 mars 2010, destiné à faire des propositions sur le statut de l'opéra (« rapport sur le statut de l'opéra de Nice »).

³⁸ Dans un rapport du 29 mai 2009, intitulé « *Audit administratif et financier de l'opéra de Nice pour les années 2006-2007-2008* », l'inspection générale de la ville de Nice a recommandé de « diversifier les lieux de représentation des spectacles lyriques » et d'« utiliser plus fréquemment pour les concerts la salle Apollon du palais des arts, de la musique et des congrès (ACROPOLIS) seul véritable auditorium de Nice ». Le rapport cite, parmi les « points faibles » du bâtiment de l'opéra : « salle de spectacle non climatisée : limite le nombre de spectacles », « salle de spectacle vétuste ».

³⁹ Projet qui a été abandonné.

A compter du 1^{er} janvier 2012, l'opéra, dont les comptes étaient intégrés dans ceux de la ville, est devenu, en application des dispositions des articles R. 2221-63 et suivants du code général des collectivités territoriales, une régie dotée de la seule autonomie financière, sans personnalité morale et constituée en budget annexe. Cette régie est administrée par un conseil d'exploitation composé de huit membres (six conseillers municipaux représentant la ville, un représentant du département des Alpes-Maritimes, et un représentant de l'Etat en qualité d'observateur), qui se réunit au moins quatre fois par an. Son président est M. André Chauvet, par ailleurs conseiller municipal délégué à l'opéra.

Les statuts de la régie procèdent à une répartition des compétences entre le conseil d'exploitation et le conseil municipal. Le conseil d'exploitation dispose d'une compétence de principe en pratique toutefois assez réduite puisque le conseil municipal est doté d'une compétence d'attribution largement définie (cf. annexe 4). La régie est dirigée par un directeur nommé par le maire et comprend également :

- un directeur artistique ;
- un directeur de l'unité de la Diacosmie ;
- un directeur musical, également chef en titre de l'orchestre philharmonique de Nice, qui est l'orchestre de l'opéra ;
- un directeur des chœurs et chef de chœur ;
- un directeur artistique du Ballet Nice-Méditerranée, corps de ballet de l'opéra.

En cours d'instruction, la commune a indiqué que « l'opéra [n'avait] pas d'organigramme officiel » et a adressé en lieu et place un « tableau des effectifs par direction mentionnant la répartition des postes de chaque agent pour chacune des directions concernées ».

L'absence d'un réel organigramme est surprenante pour un service de 350 agents et de 20 M€ de budget, soit l'équivalent du budget total de fonctionnement de communes de 10 000 à 15 000 habitants des Alpes-Maritimes.

Le document fourni par la ville en guise d'organigramme lors de l'instruction révèle une absence de ligne hiérarchique claire : la direction générale est ainsi composée du directeur artistique et du directeur de la régie, qui se situent sur un pied d'égalité entre eux mais aussi – si l'on en croit leurs titres - avec la directrice de la Diacosmie et les directeurs des trois phalanges artistiques⁴⁰.

Une telle organisation est peu commune dans les opéras français. Pour la plupart, ceux-ci ont en effet opté soit pour la fusion des deux fonctions de direction et de direction artistique (opéra national de Paris, opéra national du Rhin, opéras de Marseille, de Limoges, de Dijon, de Saint-Etienne, de Tours), soit pour une subordination du directeur artistique à un directeur général (Bordeaux, Montpellier). Seuls l'opéra national de Lorraine et l'opéra de Metz ont adopté un schéma proche de celui de Nice.

Lors de la réunion du conseil d'exploitation du 9 mars 2012, au cours de laquelle a été annoncée la création d'un poste de directeur artistique, le représentant de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) avait d'ailleurs souligné que « dans les théâtres d'opéra, c'est le directeur artistique qui est directeur général et qu'il est chargé de la programmation artistique ». Il convient de plus de noter qu'en 2010-2011, le chef d'orchestre et directeur musical a joué en réalité le rôle de directeur artistique en préparant les saisons lyriques⁴¹.

⁴⁰ L'organigramme affiché sur le site internet de l'opéra est de ce point de vue révélateur puisqu'il évoque une « équipe de direction » composée de la directrice de la régie autonome Opéra Nice Côte d'Azur, du directeur artistique de l'Opéra Nice Côte d'Azur, du directeur musical de l'Orchestre philharmonique de Nice, du directeur artistique du Ballet Nice Méditerranée et du directeur des chœurs.

⁴¹ Source : réunion du conseil d'exploitation du 9 mars 2012, déclaration de M. Chauvet.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a fait valoir que l'opéra était doté d'un organigramme, ce dont la juridiction prend acte en notant toutefois que cet organigramme est très récent puisqu'il a été présenté au comité technique paritaire lors de sa réunion du 28 octobre 2014. Il a donc été élaboré en cours de contrôle, sans être transmis à la chambre.

Dans son rapport d'observations provisoires, la chambre avait aussi souligné que cette absence d'organigramme et l'organisation ayant alors cours ne permettaient pas l'exercice d'un pouvoir effectif d'orientation de l'activité de l'opéra. Elle formule donc une recommandation en ce sens et souligne son importance dès lors que son contrôle a mis en évidence des résultats en termes d'activité, de fréquentation, d'équilibre budgétaire et d'efficacité qui paraissent assez faibles au vu des moyens engagés par la commune et pourraient être améliorés.

La commune a indiqué en réponse que, par délibération du 18 septembre 2015, elle avait créé un poste de directeur général chargé tout à la fois des missions de programmation artistique et de la préparation et de la conduite budgétaire de l'opéra. La chambre prend acte de cette décision et observe qu'elle répond à sa recommandation d'instituer une autorité unique sur les secteurs artistiques et administratifs de l'opéra de Nice.

Dans son rapport d'observations provisoires, la chambre avait également relevé que l'opéra était dépourvu d'un directeur administratif et financier en dépit de l'enjeu financier très important que représente ce service public. La commune a indiqué en réponse que les fonctions de directeur administratif et financier étaient exercées par le directeur de la régie. La chambre maintient toutefois son analyse : compte tenu des responsabilités importantes incombant au directeur de la régie dans le cadre de la réorganisation intervenue en septembre 2015 et des enjeux notamment budgétaires et financiers de l'opéra (22 M€, 350 agents), l'existence d'un directeur administratif et financier se justifierait pleinement.

4.2 Les activités, les résultats

4.2.1 *Programmation et sites*

L'opéra de Nice effectue annuellement de 70 à 120 représentations⁴².

	Nombre de représentations d'opéras	Nombre de représentations de ballets	Nombre de représentations concerts	Nombre total de représentations
2008	28	18	35	81
2009	26	2	37	65
2010	17	16	38	71
2011	23	18	60	101
2012	25	21	41	87
2013	21	21	52	94
2014	37	22	64	123

Source : opéra de la ville de Nice

⁴² Chiffre du même ordre de grandeur que le nombre de représentations constatées par le rapport de l'inspection générale de la ville pour les années 2006-2008.

Le secteur lyrique représente chaque année six à huit opéras, qui font l'objet d'une à six représentations à Nice et pour quelques-unes à l'extérieur. Il lui est possible de coproduire certains spectacles avec d'autres scènes.

L'orchestre donne des concerts symphoniques dans des cadres variés : à l'opéra lui-même, dans la grande salle, au foyer (95 places), au musée Chagall (190 places), au conservatoire (590 places), au musée de la photographie (136 places). Dans ces différents cadres, l'orchestre, au cours de sa saison symphonique, joue en formation plénière pour des concerts philharmoniques (de deux à six soirs par mois) et des « matinées musicales à l'opéra » (une dizaine de dimanches matins par an), ou en formation plus restreinte (musique de chambre, environ une à deux fois par mois).

En dehors des activités précitées, l'orchestre donne, dans le cadre d'un partenariat avec le département des Alpes-Maritimes, une série de concerts dans diverses communes du département durant l'été. Il ne se déplace en dehors du département que de manière exceptionnelle.

Enfin, le corps de ballet assure les ballets des opéras, mais aussi une programmation indépendante de quatre à cinq œuvres par an, représentées chacune trois ou quatre fois. Ces spectacles sont tous organisés dans la grande salle de l'opéra, sauf quelques représentations qui se tiennent au théâtre de verdure ou au théâtre national de Nice.

Si l'activité de l'opéra de Nice a indéniablement progressé dans le classement des opéras français, elle est restée inférieure, au cours de la période 2010-2012, à celle des principaux établissements comparables.

Comparaison du nombre de représentations des principaux opéras français (activité au siège)

	2010			2011			2012		
1	Paris	464	1	Paris	468	1	Paris		
2	Lyon	312	2	Lyon	354	2	Lyon	361	
3	Bordeaux	213	3	Bordeaux	249	3	Bordeaux	219	
4	Toulouse	184	4	Toulouse	150	4	Toulouse	156	
5	Strasbourg (ONR)	149	5	Strasbourg (ONR)	144	5	Rhin	144	
6	Montpellier	109	6	Dijon	101	6	Dijon	121	
7	Rouen	102	7	Lille	97	7	Rouen	111	
8	Lille	94	8	Rouen	84	8	Lille	106	
9	Dijon	92	9	Avignon	81	9	Nice	87	
10	Avignon	77	10	Nice	75	10	Avignon	80	
11	Marseille	69	11	Montpellier	72	11	Montpellier	72	
12	Tours	63	12	Nancy	68	12	Nancy	69	
13	Nancy	62	13	Marseille	67	13	Marseille	67	
14	Angers Nantes	57	14	Tours	65	14	Tours	56	
15	Nice	52	15	Angers Nantes	63	15	Angers/Nantes	53	

Source : ministère de la culture Nota : Ce tableau ne porte que sur l'activité au siège et exclut donc l'activité en tournée, festival extérieurs, etc. en dehors du théâtre principal, ce qui explique que le nombre de représentations soit inférieur à celui mentionné dans le tableau précédent.

Ainsi que l'a fait valoir la commune en réponse à son rapport d'observations provisoires, la chambre relève qu'en 2013 et 2014, l'activité au siège de l'opéra a augmenté, de même que le nombre de spectacles. La commune en déduit que l'on « peut logiquement penser que ces deux dernières années ont dû permettre à l'opéra de poursuivre sa progression dans le classement ». Faute de données nationales, la chambre estime pour sa part que cette conclusion ne peut être tirée de la seule observation de l'évolution de l'activité de l'opéra de Nice, les autres théâtres ayant pu, eux aussi, augmenter le nombre de leurs spectacles.

4.2.2 Une fréquentation stagnante jusqu'à 2013 suivie d'une progression en 2014

Sur la période 2008-2013, la fréquentation totale, tous spectacles confondus, apparaît stable, voire en légère baisse : l'opéra de Nice reçoit, pour les représentations qu'il organise, de l'ordre de 52 000 spectateurs par an, dont 45 000 payants et 7 000 invités.

La chambre relève en revanche que l'augmentation et la diversification de l'offre se sont traduites en 2014 par un regain de fréquentation assez important (20,3 % de spectateurs en plus par rapport à 2013).

Fréquentation de l'opéra de Nice de 2008 à 2014 (hors spectacles jeune public et public empêché⁴³, hors spectacles gratuits)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne sur la période
Opéras	26 686	32 218	15 975	17 648	21 651	17 504	24 098	22 254
<i>payants</i>	23 840	27 422	13 869	15 383	19 008	15 745	21 639	19 558
<i>invités</i>	2 846	4 796	2 106	2 265	2 643	1 759	2 459	2 696
Ballets	11 543	1 370	12 147	10 971	12 926	11 155	13 294	10 487
<i>payants</i>	9 585	1 158	9 770	8 996	10 843	9 489	10 790	8 662
<i>invités</i>	1 958	212	2 377	1 975	2 083	1 666	2 504	1 825
Concerts	14 874	18 890	20 182	27 003	20 790	22 256	23 861	21 122
<i>payants</i>	12 450	14 669	16 939	22 992	18 577	20 557	21 429	18 230
<i>invités</i>	2 424	4 221	3 243	4 011	2 213	1 699	2 432	2 892
Total	53 103	52 478	48 304	55 622	55 367	50 915	61 253	53 863
<i>payants</i>	45 875	43 249	40 578	47 371	48 428	45 791	53 858	46 450
<i>invités</i>	7 228	9 229	7 726	8 251	6 939	5 124	7 395	7 413

Source : commune.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a tenu à souligner l'importance de la catégorie des spectateurs invités dans la politique commerciale de l'opéra.

Elle souligne tout d'abord que le nombre d'invités par spectacle diminue : il est ainsi passé de 7 228 pour 81 représentations en 2008 à 7 395 pour 123 levers de rideau en 2014.

Elle fait valoir ensuite que si la chambre compte dans les « invitations » les places destinées aux partenaires et mécènes de l'opéra, ces catégories de clients apportent une contribution financière leur donnant droit, en contrepartie, à une dotation de places. Ce quota a en revanche augmenté de façon notable ces dernières années car la commune souligne que l'opéra a développé une politique de partenariat avec des entreprises locales ou régionales ainsi qu'avec des particuliers pour créer un club de mécènes de l'opéra. Ces partenariats ont, selon la ville, permis de récolter 151 863 € pour la saison 2012-2013, 273 944 € pour la saison 2013-2014 et plus de 340 000 € pour la saison 2014-2015. Toujours selon la ville, depuis 2002, année de création de club de mécènes, l'apport total de ces partenaires pour le soutien à l'opéra de Nice a été de 1 804 161 €.

Toutefois, de manière générale et même en tenant compte de cette distinction entre invitations et places gratuites, les statistiques de fréquentation tous spectacles confondus placent l'opéra de Nice à un rang assez bas parmi les principaux opéras français.

⁴³ Il s'agit des personnes connaissant des difficultés sociales ou souffrant de handicap qui, en pratique, ne se rendraient pas à l'opéra si celui-ci ne menait pas une politique d'incitation en leur faveur.

Fréquentation des principaux opéras français en 2010 à 2012

2010		2011		2012				
1	Paris	803 833	1	Paris	787 814	1	Paris	
2	Lyon	158 382	2	Lyon	160 435	2	Bordeaux	148 653
3	Bordeaux	142 764	3	Bordeaux	157 500	3	Lyon	112 590
4	Strasbourg (ONR)	107 495	4	Strasbourg (ONR)	95 554	4	Strasbourg (ONR)	102 071
5	Rouen	105 258	5	Rouen	85 744	5	Rouen	101 363
6	Toulouse	102 162	6	Toulouse	84 164	6	Toulouse	93 443
7	Montpellier	73 997	7	Montpellier	66 812	7	Marseille	67 724
8	Dijon	60 413	8	Lille	62 614	8	Montpellier	65 531
9	Marseille	60 813	9	Nancy	60 088	9	Dijon	56 135
10	Lille	57 474	10	Marseille	57 910	10	Nice	55 367
11	Avignon	53 882	11	Nice	55 622	11	Nancy	51 594
12	Nice	48 304	12	Dijon	51 581	12	Lille	51 471
13	Nancy	40 136	13	Avignon	45 879	13	Avignon	46 484
14	Tours	34 926	14	Tours	40 837	14	Tours	35 690
15	Angers Nantes	36 579	15	Angers Nantes	36 305	15	Angers-Nantes	32 457

Source : ministère de la culture.

Il convient d'ajouter à cette fréquentation les places gratuites offertes par la ville, soit au public en général – à l'occasion d'un ou deux spectacles annuels gratuits - soit à des publics particuliers (enfants des écoles, publics en difficulté).

Actions de diffusion de places gratuites de l'opéra de Nice (hors invitations données dans le cadre des représentations normales)

	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de places offertes dans le cadre de spectacles gratuits	2 500	4 612	2 353	4 583	5 087
Places gratuites pour le jeune public et les publics empêchés (générales, pré-générales, etc.)	7 440	13 130	6 204	2 624	12 067
Total	9 940	17 742	8 557	7 207	17 154

Source : commune.

Le taux de remplissage moyen sur l'année (qui, comme les statistiques nationales, tient compte des spectateurs payants et invités) apparaît très inférieur aux taux constatés en moyenne dans les opéras français au cours des années 2010 - 2013.

Taux de fréquentation des spectacles

	2010	2011	2012	2013
Taux de fréquentation opéras				
Nice	78,78 %	71,51 %	80,71 %	78,01 %
Moyenne des 26 opéras de la ROF	88 %	91 %	92 %	96 %
Taux de fréquentation concerts				
Nice	61,48 %	58,79 %	68,57 %	57,09 %
Moyenne des 26 opéras de la ROF	76 %	73 %	79 %	95 %
Taux de fréquentation ballets				
Nice	74,69 %	56,07 %	57,28 %	48,95 %
Moyenne des 26 opéras de la ROF	86 %	87 %	91 %	89 %

Source : Réunion des opéras de France, Enquête activités fréquentation 2013 et commune.

La fréquentation affiche en outre une baisse tendancielle assez nette sur la période, notamment en ce qui concerne les opéras et ballets.

	moyenne 2006-2008 *	2009	2010	2011	2012	2013	2014	moyenne 2009-2014
Opéras	84,19 %	81,20 %	78,78 %	71,51 %	80,71 %	78,01 %	71,08 %	76,88 %
Concerts	61,17 %	67,93 %	61,48 %	58,79 %	68,57 %	57,09 %	56,27 %	61,69 %
Ballets	57,90 %	63,84 %	74,69 %	56,07 %	57,28 %	48,95 %	55,80 %	59,44 %
Taux de fréquentation global (nombre total de spectateurs rapporté à la jauge globale offerte par les différents spectacles)	n.c.	76 %	70 %	77 %	69 %	60 %	59 %	68,72 %

* Moyennes issues du rapport de l'inspection générale de la ville de 2009. Pour les ballets, uniquement ballets donnés à l'opéra, l'inspection n'ayant pu avoir aucune statistique sur les ballets donnés en dehors de ce cadre. Pour les concerts, la moyenne calculée par l'inspection a été recalculée car elle incluait les spectacles gratuits, non pris en compte par la chambre à ce stade de son analyse.

Source : rapport de l'IGS de 2009 et commune

L'évolution du nombre moyen de spectateurs par représentation confirme cette tendance.

Nombre moyen de spectateurs par représentation

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne
Opéras	953	1 239	940	767	866	834	651	893
Ballets	641	685	759	610	616	531	604	635
Concerts	425	511	531	450	507	428	373	461
Total	656	807	680	551	636	542	498	624

Source : commune.

De même, le nombre d'abonnés est en baisse (de 1 160 sur la saison 2008-2009 à 963 sur la saison 2012-2013, correspondant à une baisse des recettes annuelles tirées des abonnements de 50 %, de 450 000 € à 225 000 €).

Or, ces résultats sont obtenus au prix de moyens parmi les plus importants consacrés par une collectivité territoriale à un opéra.

4.3 Les moyens engagés par la ville de Nice pour son opéra par rapport à l'activité : un modèle coûteux et surdimensionné

4.3.1 La dépense publique relative à l'opéra de la ville de Nice apparaît disproportionnée par rapport au service rendu

Il n'appartient pas à la chambre de se prononcer sur l'opportunité, pour la ville de Nice, de financer un opéra, ce choix relevant de la décision de la municipalité et du conseil municipal. Il convient cependant de s'interroger sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par le conseil municipal.

La commune a hérité du passé un opéra au modèle économique dispendieux au regard de ses réalisations concrètes, marquées par un nombre de représentations et une fréquentation assez faibles au regard de ce qui peut se constater dans d'autres opéras.

Ainsi, la part de la dépense et des effectifs de l'opéra de Nice paraît disproportionnée au regard de la part de l'activité de l'opéra de Nice au sein des 25 opéras de la réunion des opéras de France : sur la période 2011-2013, de manière très régulière, la part de Nice dans la fréquentation des opéras français (de l'ordre de 2,5 %) représente à peu près la moitié de sa part dans les dépenses et les effectifs de ces opéras (de l'ordre de 5 %). Sa part dans le nombre de représentations (environ 3,5 %) est quant à elle inférieure d'un tiers à sa part dans ces mêmes dépenses et effectifs. Cette particularité est tout aussi marquée si l'on exclut de la base de comparaison l'opéra national de Paris (ONP) : l'opéra de Nice, qui représente 7 % à 9 % des moyens des opéras de province, ne réalise que 3 % à 4 % de leur activité.

Part de l'opéra de Nice dans les charges, la masse salariale, le nombre d'emplois et le nombre d'entrées des opéras de la ROF (2011, 2012 et 2013)															
	dépenses totales des opéras de la ROF			masse salariale (en M€)			nombre d'emplois			nombre d'entrées			nombre de représentations		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
25 opéras de la ROF (dont Nice)	517	516	504	351	361	339	6 696	6 817	7 129	2 259 205	2 499 598	2 258 730	2 729	2 819	2 666
25 opéras de la ROF (dont Nice) hors ONP	328	331	325	218	220	196	4 821	4 908	5 275	1 468 483	1 407 053	1 496 909	2 292	2 367	2 216
Nice	22	22	21	18	19	19	342	341	339	55 622	55 367	50 915	101	87	94
part de Nice dans le total des opéras français, ONP compris	4,3%	4,3%	4,2%	5,1%	5,3%	5,6%	5,1%	5,0%	4,8%	2,5%	2,2%	2,3%	3,7%	3,1%	3,5%
part de Nice dans le total des opéras français, hors ONP	6,7%	6,6%	6,5%	8,3%	8,6%	9,7%	7,1%	6,9%	6,4%	3,8%	3,9%	3,4%	4,4%	3,7%	4,2%

source : ROF, enquêtes annuelles sur les activités, les éléments financiers et les emplois des 25 opéras de la ROF, 2011, 2012 et 2013

4.3.2 Un budget annuel de 22 M€ essentiellement financé par l'impôt qu'il était nécessaire d'isoler pour mieux le connaître et le contrôler

Avant 2012, les dépenses et recettes de l'opéra étaient comprises dans le budget général de la ville, ce qui ne permettait pas d'identifier et de rendre visibles les charges et produits qu'il représentait pour la collectivité. Le passage en budget annexe a favorisé la transparence, qui était d'autant plus utile que l'opéra est quasi-intégralement financé par le contribuable et non par ses usagers. En effet, les usagers n'assurent que 5 à 6 % des recettes de l'opéra, les subventions de la ville et du département des Alpes-Maritimes en représentant de l'ordre de 90 % (cf. annexe 5).

Historique du budget exécuté de l'opéra (en M€)

Fonctionnement	2011	2012	2013	2014
Dépenses				
chapitre 011	2,76	2,51	2,22	2,00
chapitre 012	18,45	19,05	18,65	18,90
autres dépenses (65 et 67)	0,52	0,36	0,36	0,44
Total des dépenses	22,19	22,01	21,24	21,36
Recettes				
produits des services, des ventes et du domaine (70)	1,23	1,49	1,67	1,36
<i>dont recettes de billetterie</i>	<i>1,11</i>	<i>1,26</i>	<i>1,22</i>	<i>1,23</i>
autres recettes	2,38	20,93	20,42	20,57
<i>dont subvention d'équilibre communale</i>	<i>n'existait pas</i>	<i>18,65</i>	<i>18,26</i>	<i>18,37</i>
<i>dont subvention du département des Alpes-Maritimes</i>	<i>2,32</i>	<i>2,10</i>	<i>1,85</i>	<i>1,81</i>
Total des recettes	3,61	22,42	22,09	21,94
Investissement				
Dépenses	0,61	0,33	0,48	0,56
Recettes	0	0,01	0,11	0,35

Source : commune

Cette part du financement par l'impôt s'avère très supérieure à celle constatée par la Réunion des opéras de France pour les 25 opéras qui en sont membres.

Répartition des recettes des opéras selon les sources en 2012

	Moyenne des 25 opéras de la ROF	Opéra de Nice
Ventes et recettes propres	26 %	6 %
Subventions (pour Nice, commune + département des Alpes-Maritimes)	69 %	92 %
Autres produits (mécénats, produits financiers, etc.)	5 %	2 %

Les réunions du conseil d'exploitation au cours des années 2011 à 2013 révèlent d'ailleurs une certaine forme de méconnaissance des coûts auparavant répartis dans le budget municipal.

Ainsi, lors de la réunion du conseil d'exploitation du 9 décembre 2011, le directeur général adjoint à la culture de la ville a indiqué aux membres que le budget qui leur était présenté pour 2012 avait été attribué par la commune « sur la base même des moyens qui étaient ceux de l'opéra avant l'installation de la régie automne ».

Cette méthode révèle toutefois les approximations et la méconnaissance des coûts qui avaient cours auparavant. Ainsi, lors de la réunion du conseil d'exploitation du 8 juin 2012, son président a déclaré que « le conseil d'exploitation [n'était] pas mis en mesure d'apprécier l'équilibre financier de la saison » et que « aucun budget prévisionnel n'[était] présenté » alors qu'il avait été « demandé à de nombreuses reprises un chiffrage de la programmation ouvrage par ouvrage, concert par concert »⁴⁴.

Au cours de la réunion du conseil d'exploitation du 12 septembre 2012 a été évoquée en termes contournés la nécessité de crédits supplémentaires pour faire face à des dépenses imprévues, le premier adjoint, appuyé par les autres administrateurs, insistant alors sur le fait qu'« il convient de réduire les coûts ».

Cette difficulté à budgétiser s'est confirmée lors de la réunion du conseil d'exploitation du 7 mars 2013, au cours de laquelle le directeur de la régie a décrit les modalités d'établissement du premier budget de la régie en indiquant que celui-ci avait été difficile à établir et que certaines lignes étaient « restées à 0 car le montant des dépenses n'avait pas encore été estimé. Puis les informations sont arrivées, les besoins de l'opéra ont été estimés de façon plus juste et, par une décision modificative, le conseil municipal a voté une subvention complémentaire de 2,3 M€ ».

Lors de cette même réunion du conseil d'exploitation du 7 mars 2013, un problème a surgi de nouveau au sujet de la programmation 2013-2014 : le directeur général adjoint à la culture a en effet indiqué que la direction des affaires financières de la ville avait donné un avis négatif sur la programmation, en estimant qu'elle engendrait trop de coûts et qu'elle ne pourrait être votée par le conseil municipal que si des économies de 260 000 € étaient trouvées. Le premier adjoint a confirmé que ces économies étaient absolument nécessaires ou qu'il fallait un plan « crédible » de recettes supplémentaires. Le conseil d'exploitation a fini par supprimer 11 représentations, représentant environ 10 % du programme de la saison.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville de Nice a tenu à préciser que la mise en place du budget annexe n'avait pas conduit à une augmentation des besoins de l'opéra, ce que les difficultés de budgétisation retracées ci-dessus pourraient laisser à penser. Elle a souligné à cet égard qu'au cours de l'année de mise en place de la régie et de son budget annexe, il avait fallu regrouper au sein de ce budget l'ensemble des dépenses municipales qui relevaient auparavant des différents services fonctionnels de la ville, ce qui explique les difficultés rencontrées pour évaluer les besoins budgétaires de l'opéra.

⁴⁴ Procès-verbal du conseil d'exploitation du 8 juin 2012.

La chambre confirme que la budgétisation des dépenses dans le budget annexe ne s'est pas accompagnée d'une augmentation des moyens dévolus à l'opéra mais d'un ajustement du budget après récolement des différentes dépenses réalisées à son profit. La personnalisation budgétaire de l'opéra était donc à tout le moins utile pour mieux évaluer son coût.

4.3.3 La tarification

L'opéra de Nice dispose, comme tous les opéras, d'une grille tarifaire variée (cf. en annexe 6 les tarifs pour les prestations les plus courantes).

S'il est vrai que son évolution en termes relatifs peut paraître importante pour certains tarifs, elle concerne essentiellement les plus bas qui demeurent donc, en valeur absolue, assez modérés. Quant aux tarifs les plus élevés, ils n'ont que très peu augmenté depuis 2007/2008.

Enfin, l'ensemble de grille n'a pas évolué depuis la saison 2010-2011.

Une comparaison avec les tarifs pratiqués par quelques opéras de province (annexe 7) montre que celui de Nice met en œuvre des tarifs qui ne sont guère éloignés de la moyenne nationale. L'opéra de Nice applique notamment des prix très proches de ceux de ses concurrents les plus directs que sont les opéras de Marseille et Toulon.

Toutefois, l'opéra de Nice propose des tarifs légèrement inférieurs aux autres grands opéras de province, notamment en ce qui concerne les places d'opéra, qui peuvent atteindre, voire dépasser 100 € dans d'autres villes quand ils plafonnent à 78 € à Nice.

Compte tenu de la part des subventions dans le budget de l'opéra, la commune pourrait s'interroger sur une révision à la hausse des tarifs, notamment pour les opéras, dont la production est une source de coûts très importante (cf. infra, le point 4.5).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune de Nice a précisé qu'elle n'était « pas hostile » à une augmentation de tarifs. Elle a d'ailleurs pris une première mesure en ce sens puisqu'une délibération du conseil municipal du 19 décembre 2014 a procédé à une augmentation de ses tarifs pour la saison 2015-2016. Ainsi les prix des opéras sont passés de 78 € à 80 € en 1^{ère} série, de 50 € à 52 € en 2^{ème} série, de 38 € à 40 € en 3^{ème} série et de 24 € à 25 € en 4^{ème} série. Les tarifs des concerts de musique de chambre et des concerts « apostrophe » sont quant à eux passés de 7 € à 15 €. Ceux d'autres catégories de spectacles ont également été revalorisés.

La commune et l'opéra pourraient ensuite envisager une réduction du nombre de places gratuites. Leur part est aujourd'hui de 10 %, soit 107 places par représentation lorsque celle-ci se tient à l'opéra. Or, selon l'enquête de la Réunion des opéras de France sur les activités de ses 25 opéras (2012), le taux de places exonérées de paiement était en moyenne de 7 %.

En réponse, la ville a à nouveau précisé sur ce point que les places des partenaires et des mécènes ne peuvent selon elle être regardées comme gratuites puisqu'elles ont une contrepartie sous forme de contributions des mécènes et partenaires au budget de l'opéra. La chambre convient que ces places s'inscrivent dans une politique particulière qui relève de choix d'opportunité de la commune.

La réponse de la ville mentionne son intention de réduire le nombre des invitations *stricto sensu*. Elle ajoute que le taux de 10 % constitue un plafond qui, la plupart du temps, n'est pas atteint.

La chambre prend acte de cette orientation.

L'opéra doit enfin, selon la chambre, s'interroger sur les attentes de son public : aucune étude de marché, aucune enquête de satisfaction n'avait été réalisée en 2009 lorsque l'inspection générale de la ville a contrôlé l'opéra et son rapport a souligné que « le potentiel de spectateurs ne sembl[ait] pas intéresser outre mesure. Aucune étude n'a été menée sur les attentes du public. Il est d'ailleurs symptomatique que les bilans d'activité de l'opéra de Nice ne mentionnent jamais les mots « public » ou « spectateur » et encore moins « client ».

Quelles sont les attentes du public ? Nul ne le sait vraiment (...) Le « bouche à oreilles » semble être la seule méthode de mesure de l'audience des activités de la structure ».

A la date d'achèvement du contrôle de la chambre, aucune étude de ce type n'avait encore été menée alors même que la connaissance des usagers et de leurs attentes devraient orienter les choix de gestion, de programmation et de tarification de l'opéra.

Recommandation n° 5 : Réaliser une étude de marché et procéder à des enquêtes de satisfaction régulières afin de connaître les caractéristiques et les attentes du public dans le but d'orienter la programmation et la tarification de l'opéra.

En réponse à cette recommandation, la commune a fait valoir qu'elle avait réalisé une telle étude au cours de la saison 2014-2015, en collaboration avec une école de management. La chambre en prend note mais estime que l'étude menée, trop succincte et tournée uniquement vers les personnes fréquentant l'opéra, est insuffisante. Elle maintient donc sa recommandation.

Enfin, et en dernier lieu, cette action sur la tarification doit s'accompagner d'une réflexion sur les coûts de la structure et son activité : l'opéra de Nice conserve en effet, sous cet angle, un mode de fonctionnement coûteux qui, peut-être, a pu constituer un modèle économique pertinent mais qui, aujourd'hui, en raison de la situation financière de la ville telle qu'exposée ci-dessus, doit être repensé. Le coût de ce modèle apparaît clairement, d'une part, à l'analyse des effectifs et de la gestion des ressources humaines de l'opéra et, d'autre part, à l'examen de la production de ses spectacles.

4.4 Un personnel nombreux et sous-utilisé par rapport à l'activité et aux résultats de l'opéra

4.4.1 *Les effectifs et la masse salariale des personnels permanents*

Les effectifs budgétaires de l'opéra sont globalement stables sur la période.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Effectif budgétaire	359	350	348	358	359	352

Source : commune

L'opéra employait réellement, au 31 décembre 2013, 339⁴⁵ agents permanents. Les dépenses de personnel sont de l'ordre de 19 M€ chaque année. Elles se répartissent entre les personnels permanents pour 15 M€ à 15,5 M€ et les intermittents recrutés pour un ou quelques spectacles (chefs invités, solistes, maîtres d'œuvre) pour environ 3 M€ à 4 M€ (cf. ci-dessous, le point 4.5).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir supprimé 17 emplois entre 2011 et 2015, mais n'a fourni aucune pièce à l'appui de cette affirmation, qui ne peut donc être retenue. Il ressort toutefois du tableau ci-dessus qu'un léger effort de réduction des effectifs a été engagé en 2013.

Le personnel permanent de l'opéra est réparti entre sept unités fonctionnelles. En se fondant sur la répartition des salaires bruts, la chambre a calculé de manière analytique la masse salariale des différentes unités⁴⁶. Il en résulte, pour l'année 2013, la répartition présentée dans le tableau ci-dessous.

⁴⁵ Source fichier de paie au 31 décembre 2013. S'y ajoutent 38 vacataires, stagiaires et apprentis.

⁴⁶ La chambre a affecté à chaque unité fonctionnelle un taux de cotisation salariale moyen représentatif de celui de leurs membres (les artistes ayant un taux de cotisation plus faible).

	Nombre d'agents	Cumul des salaires bruts	Masse salariale chargée	Part dans la masse salariale	Part dans les effectifs
Direction	4	286 105	389 102	2,5 %	1,2 %
Direction administrative et financière	19	538 143	731 874	4,7 %	5,6 %
Service communication	5	176 098	239 493	1,6 %	1,5 %
Direction technique	125	3 795 511	5 161 894	33,4 %	37,2 %
Orchestre et sa direction	109	4 758 265	6 328 492	41,0 %	32,0 %
Chœur et sa direction	45	1 333 317	1 639 979	10,6 %	13,2 %
Ballet et sa direction	32	770 225	951 227	6,2 %	9,4 %
Total	339	11 657 664	15 442 065	100 %	100 %

Source : fichiers de paie Xemelios, calculs CRC

4.4.2 Un orchestre surdimensionné et sous-utilisé

4.4.2.1 Les effectifs de l'orchestre

L'orchestre philharmonique de Nice, orchestre de l'opéra, représente 41 % de la masse salariale et 32 % des effectifs. Il est régi par une délibération du 18 novembre 1983 qui qualifie les agents de l'orchestre de contractuels de droit public⁴⁷ et en fixe l'effectif.

Evolution du tableau des emplois de l'orchestre philharmonique de Nice sur la période 2008-2013

	1983	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Musiciens hors catégorie	3	8	8	8	8	7	7
Musiciens de 1ère catégorie	39	38	37	38	40	39	39
Musiciens de 2ème catégorie	20	9	8	8	9	9	9
Musiciens de 3ème catégorie	61	40	42	42	44	42	45
Total	123	95	95	96	101	97	100

Source : tableaux des effectifs résultant annexé au règlement de l'orchestre de 1983, opéra de Nice pour les autres années

L'orchestre apparaît surdimensionné pour les besoins de l'opéra, surtout au vu de l'activité relativement faible déployée par celui-ci. Sa masse salariale se décompose ainsi :

Unités	Nombre d'agents	Cumuls des salaires bruts	Masse salariale chargée - en €
Direction de l'orchestre			
Directeur musical	1	344 103	454 216
Adjoint au directeur musical	1	52 931	69 869
Régisseur général et régisseur	2	70 703	93 328
Bibliothécaire-copiste, secrétaire et garçons d'orchestre	7	228 093	301 083
Total direction d'orchestre	11	695 830	918 496
Orchestre			
Musiciens de 1ère catégorie	39	1 693 185	2 235 004
musiciens de 2ème catégorie	9	368 049	485 825
Musiciens de 3ème catégorie	43	1 540 459	2 033 406
Musiciens hors catégorie	7	460 738	608 174
Total orchestre seul	98	4 062 431	5 362 409
Total orchestre, direction et soutien	109	4 758 261	6 280 905

Sources : état du personnel par service fourni par l'opéra, fichiers de paie.

⁴⁷ Ce qui est normal puisque les personnels artistiques permanents des orchestres et opéras tels que les danseurs, choristes ou musiciens ne disposent d'aucun cadre d'emploi de la fonction publique territoriale susceptible de les accueillir (cf. à titre d'exemple ce qu'en dit la circulaire du 18 avril 2003 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle).

Dès cette première approche, l'orchestre apparaît comme généreusement dimensionné, surtout au vu du nombre de représentations et de la fréquentation constatés à l'opéra de Nice (cf. supra, le point 4.2). En effet, il est l'un des plus importants orchestres parmi les opéras de la Réunion des opéras de France.

Comparaison des orchestres des opéras de la ROF (sauf Orange et Versailles, dont les opéras ne comportent pas d'orchestre dédié)

Opéra	Nombre de musiciens de l'orchestre	Commentaire	Source
Opéra National de Paris	174		site internet de l'opéra
Bordeaux	108	Orchestre national Bordeaux Atlantique	
Opéra national du Rhin	108 ou 54 selon l'orchestre	54 pour l'orchestre symphonique de Mulhouse, 108 pour l'orchestre philharmonique de Strasbourg	site internet ROF
Angers-Nantes	106	Orchestre national des Pays de la Loire	site de l'orchestre et site de la ROF
Nice	100		
Lille	99 ou 37 selon l'orchestre	99 pour l'orchestre national de Lille, 37 pour l'orchestre de Picardie	site de l'orchestre et site de la ROF
Montpellier	94	Orchestre national de Montpellier	site de l'orchestre et site de la ROF
Marseille	88		site de l'opéra et ROF
Metz	71	Orchestre national de Lorraine	
Lyon	60		site de l'opéra et ROF
Dijon	de 45 à 57		site de l'opéra et ROF
Massy	50	Orchestre de Massy	site de la ROF
Saint-Etienne	44		site de l'opéra et ROF
Tours	45	Orchestre symphonique Région centre-Tours	site de la ROF
Rennes	43 permanents	Orchestre symphonique de Bretagne	site de l'orchestre
Avignon	43	Orchestre régional Avignon Provence	site de l'orchestre et ROF
Limoges	41	Orchestre de Limoges et du Limousin	site de l'opéra et ROF
Rouen	40		site de la ROF
Toulon	32		site de la ROF
Caen	18 (orchestre régional de Basse-Normandie)	Orchestre régional de Basse-Normandie	site de l'orchestre

Par ailleurs, il résulte de statistiques nationales de la Réunion des opéras de France que la part de l'orchestre dans les effectifs totaux de l'opéra est bien supérieure à celle qui est constatée ailleurs.

	Moyenne nationale des 25 opéras de la ROF (ONP compris)	Opéra de Nice
Part de l'orchestre dans les effectifs globaux de l'opéra	19 %	32 %
Part du chœur	11 %	13 %
Part du ballet	6 %	9 %

Source : Enquête annuelle sur les 25 opéras de la ROF, volet emploi, 2012

L'orchestre philharmonique de Nice est le seul orchestre de cette taille qui soit un orchestre purement communal.

Sa taille s'avère pourtant du même ordre que celle de grands orchestres nationaux ou régionaux^{48 49}, qui ont une mission de rayonnement, de création et de diffusion à l'échelle régionale, voire nationale, ce qui n'est pas le cas de l'orchestre philharmonique de Nice qui, s'il effectue quelques concerts dans le département des Alpes-Maritimes, demeure avant tout et statutairement l'orchestre de la ville de Nice desservant son opéra.

L'orchestre de l'opéra de Nice soutient même la comparaison – en termes d'effectifs tout au moins - avec les grands orchestres philharmoniques et symphoniques mondiaux. Il est du même ordre de grandeur que des formations très prestigieuses attachées à des théâtres de toute première grandeur et installées dans des métropoles de réputation mondiale (Scala de Milan, opéra de Covent Garden à Londres, Met Opera de New York, etc.) et compte vingt ou trente musiciens de plus que des opéras tels que ceux de Munich, Bruxelles ou Barcelone.

Comparaison des tailles d'orchestre

	Effectifs
Orchestre du Bolchoï de Moscou	263
Orchestre du Staatsoper de Vienne	149
Staatskapelle Dresde	148
Staatskapelle Berlin (opéra de Berlin)	141
Philharmonique de Vienne	138
Orchestre de l'Opernhaus Zürich	137
Philharmonique de Berlin	129
Bayerische Staatsoper Munich	128
Orchestre national du Capitole (Toulouse)	125
Orchestre de l'opéra de Francfort	123
Orchestre de l'opéra de Varsovie	123
Orchestre de Paris	119
Concertgebouw Amsterdam	116
Orchestre de la Suisse Romande (grand théâtre de Genève)	112
Royal Opera House (Covent Garden)	111
Orchestre philharmonique de la Scala de Milan	108
Orchestre de l'opéra national de Finlande (Helsinki)	108
Metropolitan Opera de New York	107
Philharmonique de New York	107
Orchestre symphonique de San Francisco	104
Orchestre de l'opéra royal de Stockholm	100
Orchestre philharmonique de Nice	100
Orchestre symphonique de Sydney (opéra de Sydney)	98
Orchestre symphonique de Chicago	99
Orchestre national d'Ile-de-France	95
Orchestre du Teatro dell'opera de Rome	91
Orchestre du Teatro Regio de Turin	87
Orchestre national de Belgique	84
Orchestre philharmonique de la BBC	84
Orchestre du Théâtre de la monnaie à Bruxelles	84
Orchestre de l'opéra de Munich (Staatstheater am Gärtnerplatz)	79
Orchestre de l'opéra de San Francisco	78
Orchestre philharmonique de Londres	75
Orchestre du grand théâtre du Liceu (Barcelone)	67

Source : sites internet des orchestres ou opéras cités.

⁴⁸ Selon la circulaire du ministre de la culture du 31 août 2010 relative aux labels et réseaux nationaux du spectacle vivant, la mission de ces orchestres est la suivante : « faire vivre le répertoire patrimonial et la création contemporaine, au profit des publics des territoires au sein desquels ils sont inscrits. / Ce réseau comprend une vingtaine d'orchestres en région (...) les opérateurs de l'Etat (orchestre de Paris et ensemble intercontemporain), et les orchestre de Radio-France) ».

⁴⁹ L'orchestre de l'opéra de Nice compte même un effectif deux fois et demi supérieur à celui de l'orchestre régional de Cannes-Provence-Alpes Côte d'Azur, qui comprend 37 musiciens. Installé à seulement quarante kilomètres de Nice, cet orchestre professionnel subventionné par l'Etat, la région, le département des Alpes-Maritimes et la ville de Cannes pourrait trouver un rôle à jouer dans le cadre de l'opéra de Nice. Le maire de Nice avait annoncé le rapprochement des deux orchestres en 2009, mais cette idée, pourtant très pertinente, n'a jamais eu de suite.

L'orchestre est cependant très rarement utilisé dans sa formation complète. La plupart du temps, de l'ordre de 70 musiciens en moyenne sont mobilisés pour les représentations d'opéra ou les grands concerts symphoniques, et l'orchestre n'est réuni au grand complet qu'à quelques occasions annuelles. La ville pourrait donc s'interroger sur le bilan coût-avantage d'un orchestre de cette ampleur.

Nombre de représentations de l'orchestre philharmonique de Nice en 2012 et 2013 et mobilisation de l'effectif

	Représentations données par l'orchestre	Effectif moyen mobilisé par représentation	Représentations mobilisant plus de 80 exécutants	Représentations à effectif complet (100 ou plus)	Représentations hors « petites formations » (moins de 30 exécutants)	Effectif moyen mobilisé par les représentations en « grande formation »
2012	100	41,64	23	3	66	70,72
2013	121	46,39	16	13	72	69,13

Source : tableau d'activité de l'orchestre fourni par l'opéra

L'utilisation de l'orchestre par pupitres montre par ailleurs que ceux-ci sont surdimensionnés par rapport à l'effectif moyen convoqué pour les représentations : chaque pupitre disposant de plus d'un instrumentiste voit de un à cinq de ses membres non convoqués en moyenne par spectacle, les pupitres les plus nombreux étant aussi les plus surdimensionnés : ainsi sur les 45 violonistes et altistes, 30 à 33 seulement sont invités à participer aux représentations en moyenne.

Pupitre	Emplois	Nombre moyen de musiciens convoqués sur l'année 2012-2013 pour chaque pupitre (« grandes représentations » de plus de 30 exécutants seulement)					
		2011-2012 (réel)	2011-2012 (arrondi à l'entier supérieur)	2012-2013 (réel)	2012-2013 (arrondi à l'entier supérieur)	2013-2014 (réel)	2013-2014 (arrondi à l'entier supérieur)
violons solo et premiers violons	17	11,9	12	12,6	13	11,6	12
seconds violons	16	9,9	10	10,7	11	9,9	10
altos	12	8	8	8,7	9	8	8
violoncelles	10	6	6	6,8	7	6,4	7
contrebasses	8	4,4	5	5	5	4,6	5
flûtes-piccolos	4	2,6	3	2,6	3	2,5	3
hautbois-cors anglais	4	2,4	3	2,5	3	2,3	3
bassons-contrebassons	4	2,3	3	2,6	3	2,4	3
clarinettes	4	2,2	3	2,6	3	2,6	3
cors-tubens	6	4	4	4	4	4,1	5
percussions-claviers	3	1,9	2	2,2	3	2,3	3
trompettes-cornets	4	2,7	3	3,2	4	3,2	4
trombones	4	2,3	3	2,9	3	2,9	3
harpes	1	0,5	1	0,7	1	0,7	1
tuba	1	0,5	1	0,7	1	0,7	1
timbales	2	1	1	1	1	0,9	1
Total	100	62,6	68	68,8	74	65,1	72

Source : tableau d'activité de l'orchestre fourni par l'opéra

Par ailleurs, la complexité ou les nécessités des œuvres inscrites au programme de l'opéra ne justifie pas un tel effectif. Ainsi, pour se limiter à la saison 2012-2013, l'opéra de Verdi « Simon Boccanegra » (2 octobre 2012) a réuni 77 exécutants, un concert sur les musiques de film a été réalisé le 18 janvier 2013 par 88 musiciens, l'opéra « La flûte enchantée » (13, 14 et 15 février 2013) a été exécuté par 56 instrumentistes. En 2011-2012, « Tristan et Yseult » de Wagner a vu la participation de 87 musiciens. Il est donc possible de produire de grands spectacles musicaux avec un effectif inférieur aux 100 musiciens de l'orchestre, ce que font d'ailleurs de nombreux opéras en France et à l'étranger.

Il apparaît en outre que chaque membre de l'orchestre n'est sollicité que pour la moitié des 99 représentations annuelles. Le planning de la saison 2012-2013 montre ainsi que chaque musicien a assuré en moyenne 56 représentations au cours de cette saison, soit un taux de participation de 56,5 %. Au cours de cette même saison, 16 des 100 musiciens ont assuré 50 représentations ou moins et 3 seulement plus de 70 représentations.

Enfin, au-delà de ses 100 musiciens permanents, l'opéra recourt à des musiciens d'appoint, qui peuvent compléter la formation. Sur la saison 2012-2013, l'opéra y a d'ailleurs recouru au cours de 48 de ses 99 représentations, et cet apport est de l'ordre de 4,47 musiciens en moyenne par représentation.

Toutefois, lors de concerts de prestige, ces musiciens supplémentaires peuvent représenter de 10 % à 15 % de l'effectif mobilisé.

	Concert "musiques de film" 1/12/2012 à Acropolis	Opéra de B. Bartok "Le château de Barbe-Bleue" Auditorium Rainier III de Monaco 12/04/2013	Opéra de B. Bartok "Le château de Barbe-Bleue" opéra de Nice 19/04/2013	Opéra de B. Bartok "Le château de Barbe-Bleue" opéra de Nice 20/04/2013	Opéra de B. Bartok "Le château de Barbe-Bleue" opéra de Nice 21/04/2013	Œuvres de R. Strauss 17/05/2013 opéra de Nice	Œuvres de R. Strauss 18/05/2013 opéra de Nice
Permanents	92	91	97	97	97	97	97
Instrumentistes supplémentaires	8	13	12	12	12	19	17
Part des extras dans le total	8 %	13 %	11 %	11 %	11 %	16 %	15 %

Source : tableau d'activité de l'orchestre – opéra de Nice

Ces musiciens supplémentaires sont d'ailleurs en partie issus du personnel de la ville de Nice, qui finance d'autres emplois de musiciens (notamment au conservatoire national à rayonnement régional) et dispose donc d'une certaine ressource en la matière.

Il en résulte que, selon la chambre, l'orchestre pourrait être limité à 70 exécutants. La réduction ainsi préconisée générerait une économie d'environ 1,5 M€ à 2 M€ de masse salariale chaque année.

Les départs à la retraite d'ici 2022 (22 au total) offrent à cet égard l'opportunité d'atteindre partiellement cet objectif en tirant profit d'un mouvement démographique naturel et en ne remplaçant pas ces départs en retraite, sauf déséquilibre majeur d'un pupitre, pour réduire l'orchestre à une taille correspondant de plus près à ses besoins et tenant compte des contraintes financières pesant sur la ville.

Recommandation n° 6 : adopter un plan de gestion des effectifs et des compétences permettant de réduire la taille de l'orchestre à 70 exécutants maximum à l'horizon 2020 afin de réduire la masse salariale de l'opéra.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a souligné que l'effectif de l'orchestre, qui avait atteint jusqu'à 120 musiciens à certaines époques, était aujourd'hui de 99 musiciens et se situait dans la première moitié du classement des orchestres d'opéra français, proche de ceux des villes d'Angers, Nantes, Lille et Montpellier.

Elle a ensuite observé que si l'orchestre n'avait pas de mission statutaire de rayonnement telle que celle des orchestres nationaux ou régionaux, il se produisait aussi à Monaco avec succès.

La ville a enfin souligné que la diminution de l'effectif actuel de l'orchestre à 70 musiciens de manière aléatoire en fonction des départs à la retraite induirait une réduction de l'offre qui pourrait être faite au public et qu'elle devait s'accompagner d'une réflexion sur le bon dimensionnement de l'orchestre, c'est-à-dire un dimensionnement qui n'affecte pas la qualité ni la diversité de l'offre proposée au public. La ville reconnaît toutefois que la recommandation faite par la chambre de réduire l'effectif de l'orchestre de 30 % mérite d'être approfondie compte tenu des contraintes budgétaires qui pèsent sur elle.

La chambre ne peut que rejoindre la ville sur ces différents constats, notamment le fait que la sous-utilisation chronique de l'orchestre qu'elle a constatée justifie une réflexion sur son dimensionnement. Bien évidemment, la réduction du format de l'orchestre ne saurait être réalisée de manière aléatoire mais devrait respecter les équilibres permettant de maintenir une offre artistique diversifiée. La chambre note à cet égard que de très grands orchestres de renommée internationale dispose d'un effectif de 70 à 80 musiciens (cf. le tableau supra) et semblent à même de développer une offre de qualité.

La chambre prend acte de la volonté de la ville d'engager une réflexion sur les voies et moyens d'une réduction raisonnée de la taille de l'orchestre de l'opéra municipal.

4.4.2.2 Le temps de travail de l'orchestre

4.4.2.2.1 *Un régime très favorable qui peut s'expliquer par les contraintes du métier de musicien d'orchestre*

Le temps de travail dans la fonction publique territoriale est fixé par les dispositions des décrets n° 2000-815 du 25 août 2000⁵⁰ et n° 2001-623 du 12 juillet 2001⁵¹.

Le régime de temps de travail de l'orchestre de Nice est fixé par la délibération du 18 novembre 1983 précitée. La durée du travail annuelle est de 1 163 heures, chaque musicien devant réaliser individuellement 108 heures de travail par mois, « quelle que soit la nature du genre de musique programmée » et au maximum 120 heures.

A cette obligation s'ajoutent différents seuils lissés et obligations partielles :

- Le montant trimestriel est de 324 heures de travail et de déplacement, le trimestre constituant en quelque sorte le cycle de travail : si le nombre d'heures mensuelles excède 108 heures, les heures supplémentaires jusqu'à 120 heures sont lissées sur le trimestre. Au-delà de 120 heures, tout travail est rémunéré comme heure supplémentaire ;
- Sur le trimestre, le nombre d'heures maximal, fixé à 324, peut éventuellement être porté à 335 heures, sous réserve de respecter le plafond annuel de 1 163 heures.

Ce temps de travail est inférieur à celui de 35 heures hebdomadaires exigé par les décrets précités.

⁵⁰ Décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

⁵¹ Décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Cette durée du travail nettement raccourcie par rapport aux exigences réglementaires peut toutefois s'autoriser des dispositions de l'article 2 du décret du 25 août 2000 précité, qui prévoit que « l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement peut (...) réduire la durée annuelle de travail servant de base au décompte du temps de travail (...) pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent (...) ».

En l'espèce, le rythme de travail d'un orchestre, qui impose des spectacles en soirée, peut sans doute justifier un aménagement du temps de travail. De même, l'opéra a signalé que, pour que le temps de travail au pupitre soit utile, il convient que les musiciens travaillent les partitions des œuvres seuls, ce qui suppose un exercice personnel.

La chambre estime que ces contraintes peuvent être de nature à justifier un horaire de travail réduit et aménagé, même si elles sont invoquées ici de manière générale. La durée du travail retenue est cependant globalement comparable aux références les plus pertinentes, dont la convention collective des entreprises de spectacle (article XV.2.1, qui prévoit que les musiciens d'orchestre qu'elle régit doivent réaliser 1 076 heures de travail par an).

Quoi qu'il en soit, ce régime de travail reste théorique puisqu'il n'est nullement contrôlé par la direction de l'opéra ni respecté par les intéressés.

4.4.2.2 En réalité, les musiciens de l'orchestre n'assurent en moyenne que 55 heures de travail à l'opéra par mois

Selon la commune, « les heures sont contrôlées par le régisseur général ». Aucune précision supplémentaire n'a été fournie quant aux modalités de ce contrôle, la chambre n'ayant reçu que les emplois du temps collectifs de l'orchestre et des tableaux annuels récapitulant les heures effectuées, selon la commune, par les musiciens chaque mois de l'année.

Aucune de ces pièces, ni par sa forme, ni par ses mentions, ne démontre un contrôle réel et effectif du temps de travail des musiciens par le régisseur ou toute autre personne et l'opéra, à l'instar des autres services de la ville, n'est pas pourvu de moyens de contrôle automatisé.

La direction de l'opéra se trouve donc dans l'impossibilité de s'assurer de la présence ou de l'absence des musiciens et de vérifier l'accomplissement effectif du temps de travail qu'ils doivent à la collectivité.

De l'examen par la chambre des emplois du temps collectifs et individuels qui lui ont été communiqués, il ressort que les musiciens travaillent de l'ordre de 55 heures par mois et 660 heures par an, ce qui correspond à environ la moitié de leurs obligations de service. Il convient de souligner que les emplois du temps produits à la chambre ne constituant pas des outils de contrôle, ces 55 heures par mois ne peuvent constituer qu'un maximum à prendre avec précaution.

**Temps de travail moyen des membres de l'orchestre au cours des années 2012 et 2013
(en heures arrondies à l'entier supérieur)**

	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Cumul
2012	64	51	80	24	64	46	51	0	54	44	72	108	658
2013	67	49	54	72	59	39	86	0	47	39	77	70	659

Source : tableau d'activité des membres de l'orchestre fourni par l'opéra – calculs CRC

L'opéra a accompagné la transmission à la chambre des tableaux annuels d'heures effectuées d'un commentaire selon lequel « ce tableau est un décompte des heures des musiciens au pupitre, c'est-à-dire qu'il ne tient pas compte des congés, récupérations, maladies, ni bien sûr du temps de préparation des partitions à la maison (puisque les musiciens sont censés arriver aux répétitions en connaissant leur partition) ».

Cette assertion procède d'une mauvaise lecture de la délibération du 18 novembre 1983 précitée, qui exige de chaque musicien 108 heures de travail par mois et 1 163 heures de présence effective par an. Ce régime favorable, justifié par les contraintes diverses pesant sur les musiciens, dont celle de travailler à domicile leur partition, implique nécessairement que ce temps de travail personnel doit être effectué au-delà des heures de présence obligatoire, et non substitué à ces heures de présence.

Ce non-respect du temps de travail des musiciens résulte d'ailleurs de l'organisation de leur travail. En effet, le nombre et le volume horaire des services d'orchestre organisés sont assez faibles et parfois inférieurs au volume horaire dû par chaque musicien.

Ainsi, quand bien même un musicien participerait à chaque répétition, chaque lecture, chaque représentation organisée par l'opéra - ce qui n'est jamais le cas - il n'effectuerait pas le temps de travail qui lui est normalement imparti sur l'année.

Total des heures de travail correspondant aux services organisés (2013)

	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
Horaire mensuel	118	91,5	85	95,5	116	75,5	144	16,5	79,5	60,5	131,5	119	1132,5
Total du trimestre	294,5			287			240			311			

Source : tableaux de service de l'orchestre fournis par l'opéra – calculs CRC

Cette situation engendre une dépense inefficace pour la collectivité, qui investit des moyens importants dans un orchestre qui n'est pas employé pour le volume horaire pour lequel il est rémunéré. Etant donné le temps de travail de chaque musicien (représentant de l'ordre de 50 % de ce qui est dû), environ la moitié de la masse salariale de l'orchestre, soit 3 M€, est dépensée inutilement dans la mesure où elle ne procure aucun service à la population de Nice ni aucune contrepartie en termes de service fait.

Recommandation n° 7 :

7-1 Imposer le respect du temps de travail individuel des musiciens de l'orchestre fixé par la délibération du conseil municipal du 18 novembre 1983 par un contrôle effectif et traçable du temps de travail de ces agents ;

7-2 Tirer profit de l'augmentation du temps de travail qui en résulterait pour développer l'offre de l'opéra de Nice.

S'agissant de ces observations sur le temps de travail des musiciens de l'orchestre et l'optimisation de l'utilisation de l'ensemble philharmonique, la réponse de la ville aux observations provisoires de la chambre est double.

En ce qui concerne le temps de travail, la commune soutient que celui-ci est contrôlé par l'encadrement de l'orchestre avant chaque répétition et que le temps de travail lié aux concerts de musique de chambre organisés chaque saison (en moyenne 25 par saison) n'est pas contrôlé alors qu'il pourrait être estimé à plusieurs milliers d'heures sur la saison.

Quand bien même il serait effectivement assuré par l'encadrement de l'orchestre de manière informelle, le contrôle du temps de travail dont fait état la ville ne constitue pas un contrôle au sens où l'entend la chambre, puisque les pièces fournies en cours d'instruction ne sont que des tableaux globaux qui n'attestent pas du respect individuel du temps de travail. Du reste, ainsi que la chambre le souligne, celui-ci n'est pas respecté puisqu'aucun musicien ne réalise le nombre d'heures de travail qui lui est imposé par le règlement de l'orchestre.

Faute de documents produits par la ville, la chambre n'a pu vérifier le temps de travail lié aux concerts de musique de chambre. Elle observe qu'en tout état de cause, ces représentations ne concernent qu'un nombre très limité de musiciens et non l'ensemble de l'orchestre.

La ville a toutefois indiqué prendre acte de l'analyse de la chambre, lui a fait part de son intention de mettre en place un système de contrôle plus efficace et a précisé que cette orientation constituerait l'une des directives prescrites au futur directeur général de l'opéra.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville a également indiqué que l'optimisation et l'accroissement de l'offre que la juridiction propose de tirer de l'augmentation du temps de travail des musiciens se heurteraient à d'importantes contraintes de programmation : l'opéra ne dispose que d'une seule scène pour assurer trois programmations (lyrique, symphonique et chorégraphique) et son planning doit de ce fait être organisé de manière extrêmement précise et condensée pour rendre la scène la plus disponible possible pour les spectacles et répétitions. Par ailleurs, selon la ville, les saisons de l'opéra de Nice ne peuvent s'envisager que sur huit mois (de la fin du mois de septembre à la fin du mois de mai ou au début du mois de juin) en raison des conditions climatiques.

La chambre, qui a indiqué (cf. supra) que l'opéra avait une offre diversifiée et utilisait plusieurs sites pour se produire, estime toutefois que, bien qu'elles soient réelles, ces contraintes de programmation n'empêcheraient pas de tirer un meilleur parti du respect du temps de travail par l'orchestre, qui permettrait de diversifier les œuvres et les formations afin qu'il se produise sur d'autres scènes de la ville de Nice et des alentours.

La chambre note d'ailleurs que la ville a pris acte de sa recommandation 7.2. et indiqué qu'elle s'efforcera de la mettre en œuvre.

4.4.3 Une direction technique aux effectifs importants dont le temps de travail n'est pas contrôlé

4.4.3.1 Les effectifs

La direction technique de l'opéra de Nice emploie 125 personnes qui assurent trois fonctions principales :

- Le service du plateau, consistant à assurer le bon déroulement du spectacle par la mise en œuvre des machines, appareils sonores et lumineux, etc.
- La production des spectacles, concentrée à la Diacosmie, qui recouvre la fabrication de décors, de costumes, d'accessoires, etc.
- Le soutien technique et logistique, qui consiste à assurer la conservation, l'entretien et la sécurité des locaux.

Unités de la direction technique	Nombre d'agents	Cumuls des salaires bruts	Masse salariale chargée
Direction centrale	7	229 807	310 239
Services du plateau			
Machinistes	18	559 708	755 605
Eclairagistes	13	419 280	566 028
Magasins	2	64 755	87 419
Son	5	137 879	186 136
Vidéo	3	93 601	126 361
Accessoires	15	470 388	635 023
Perruques-maquillage	2	64 502	87 077
Total plateau	58	1 810 113	2 443 652
Diacosmie			
Costumes	14	356 041	480 655
Réserve costumes	2	58 867	79 470
Décors	7	197 046	266 012
Atelier construction	10	269 949	364 431
Maintenance Diacosmie	6	167 803	226 534
Total Diacosmie	39	1 049 706	1 417 103
Autres services			
Service sécurité opéra	1	33 484	45 203
Conservation opéra	6	207 158	279 663
Entretien	3	100 297	135 400
Transport	5	154 745	208 905
Marketing	2	56 707	76 554
Production artistique	2	82 121	110 863
Régie générale	2	71 365	96 342
Total autres services	21	705 877	952 933
Total direction technique	125	3 795 503	5 123 929

Source : organigramme de l'opéra produit par la ville de Nice, fichiers de paie

Comme pour l'orchestre, l'opéra de Nice se trouve avoir, de ce point de vue, un des effectifs techniques les plus importants des opéras français.

Comparaison des effectifs techniques de production des opéras français pour lesquels la ROF publie des données

	Atelier costumes, tailleurs, perruques, maquilleuses, habilleurs et logistique correspondante (magasins)	Atelier décors et techniciens et concepteurs associés (bureau d'études)	Total
ONP (Bastille et Garnier)	142	89	231
Toulouse	30	17	47
Opéra national du Rhin	21	24	45
Nice	18	20	38
Lyon	22	14	36
Marseille	24	10	34
Opéra national de Bordeaux	8	15	23
Opéra national de Lorraine	13	9	22
Angers Nantes Opéra	14	3	17
Saint-Etienne	5	8	13
Metz	5	8	13
Dijon	4	6	10
Toulon	5	3	8
Limoges	2	4	6
Tours	2	1	3

Source : site internet de la ROF sauf pour Nice : commune de Nice, calculs CRC

Ce surdimensionnement est encore plus manifeste pour les effectifs techniques non consacrés à la production des spectacles *stricto sensu*. Or les opéras qui ont un effectif de production proche (Toulouse, Opéra national du Rhin, Lyon), organisent beaucoup plus de représentations annuelles que celui de Nice et leur fréquentation est deux à trois fois supérieure (cf. supra, le point 4.2).

Comparaison des effectifs techniques (hors production) des opéras français pour lesquels des données sont disponibles

	Direction	Machinerie	Accessoires	Services intérieurs, sécurité, travaux, entretien, nettoyage, transport, logistique et assimilé	Electricité, lumières, et assimilé	Son-vidéo-audiovisuel	Total
Opéra nat. du Rhin	3	30	7	26	10	4	80
Nice	7	17	15	19	13	8	79
Opéra nat. Bordeaux	7	18	5	15	11	2	58
Opéra nat. Lorraine	5	12	3	8	8	2	38
Opéra nat. Montpellier	2	14	3	12	7	2	40
Saint-Etienne	4	9	2	11	4	5	35
Metz	1	10	2	1	5	0	19
Dijon	5	6	1	1	4	1	18
Limoges	2	6	0	6	5	1	20
Tours	1	9	1	4	5	0	20

Source : sites internet des opéras en cause sauf pour Nice : commune de Nice, calculs CRC

En réponse aux observations provisoires formulées sur ce point par la chambre, la ville de Nice a indiqué qu'elle considérait que l'effectif de la direction technique de son opéra étaient proches de ceux constatés dans d'autres opéras français et qu'en tout état de cause, cette comparaison n'était pas pertinente car les modes de production sont différents d'un opéra à l'autre et qu'ainsi la fréquentation n'a pas nécessairement de rapport avec les effectifs. La commune souligne à cet égard que l'opéra de Nice est le seul à disposer d'une unité de production de 22 000 m² regroupant des ateliers de construction ainsi que des salles de répétition dont les dimensions sont identiques à celles de l'Opéra et de la Salle Apollon du Palais des Congrès Acropolis.

La chambre estime que si les modes de production et d'exécution des spectacles varient effectivement selon les opéras concernés, la comparaison entre ces établissements demeure pertinente pour rendre compte des conséquences des choix ainsi réalisés sur le budget et les effectifs. La Diacosmie constitue effectivement un équipement de taille et de dimensions exceptionnelles, mais la production des spectacles par l'opéra lui-même, grâce à cet outil, représente un coût important pour les finances de la commune. C'est ce qui permet de mettre en lumière la comparaison des effectifs de la direction technique avec celles d'opéras dont l'outil de production est plus sommaire, voire inexistant et qui se bornent à acheter des productions déjà réalisées.

La chambre estime également que mettre ces effectifs et dépenses en relation avec la fréquentation de l'opéra de Nice permet de vérifier dans quelle mesure et à quel coût est atteint l'objectif de diffusion culturelle de l'opéra.

Par ailleurs, si la commune conteste la véracité des chiffres de la Réunion des opéras de France, association dont l'opéra de Nice est pourtant membre, elle n'apporte aucun élément précis permettant de les contredire.

4.4.3.2 Le temps de travail

Le temps de travail de la direction techniques est réglementé comme suit.

Le personnel du plateau (machinerie, électricité, accessoires, son, éclairages, vidéo, magasin, maquillage, habillage, maintenance, garçons d'orchestre) est régi par le règlement technique en date du 1^{er} février 2002, qui prévoit que ces agents travaillent chaque semaine 36 heures sur six jours et bénéficient de 11 jours de RTT par an. Le contrôle de leur temps de travail relève des chefs de service qui, selon la commune, « utilisent un logiciel mis à disposition par la direction des Ressources Humaines ».

Le personnel technique hors plateau (centre de production de la Diacosmie) travaille principalement sur un cycle de 36 heures sur quatre jours et demi ou cinq jours avec six jours et demi de RTT, hormis les habilleuses et les chauffeurs qui sont assimilés à la catégorie précédente et sont donc assujettis à un cycle de 36 heures sur six jours avec 11 jours de RTT. Selon la commune, « les chefs de services contrôlent les arrivées par la signature de chaque agent lors de sa prise de poste, les départs ne posent pas de problème, tout le monde terminant sa journée quasiment à la même heure ».

Les documents censés attester du contrôle du temps de travail de ces agents ne démontrent cependant pas qu'un contrôle effectif serait effectué par les responsables des unités concernées.

Ces documents se composent en effet de feuilles mensuelles émargées une fois par mois par l'agent et le directeur de la régie. Elles comportent, selon les cas, au mieux, des heures portées en fin de mois pour chaque jour de présence, en chiffres ronds (par exemple 8 h 30 – 12 h 00, 14 h 00 – 17 h 00), ce qui laisse un doute sur la réalité de ces horaires. Mais la quasi-intégralité de ces feuilles de présence ne comporte en fait aucun horaire, hormis des heures supplémentaires qui seraient effectuées par les agents. La possibilité de regarder ces heures comme réellement « supplémentaires » n'est pas établie dès lors que les heures de service normales ne sont pas contrôlées.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir fourni à la juridiction l'ensemble des feuilles d'heures individuelles faites par les agents de l'opéra attestant la réalité des heures travaillées. La chambre maintient toutefois que, compte tenu de leurs insuffisances, les documents produits n'attestent nullement ni d'un contrôle effectif sur le temps de travail, ni de la conformité du temps de travail exécuté à la réglementation.

La commune a d'ailleurs précisé qu'un système informatisé allait être mis en œuvre à compter du dernier trimestre 2015 pour optimiser le contrôle du temps de travail. La chambre lui donne acte de sa volonté de se conformer pour l'avenir à la réglementation.

4.4.4 Les rémunérations à l'opéra de Nice

4.4.4.1 Comparaisons nationales

Il existe peu d'éléments pour effectuer une véritable comparaison entre les salaires et traitements versés aux agents de l'opéra de Nice et ceux perçus dans des institutions comparables. En effet, les opéras communiquent peu sur ce point, sur lequel peu d'études existent, et aucune statistique nationale n'existe, la Réunion des opéras de France ne publiant que des données consolidées à l'échelle des 25 opéras qui en sont membres.

La chambre s'est donc limitée à deux comparaisons.

La première consiste à comparer la part de l'opéra de Nice dans le nombre d'emplois et la masse salariale des opéras de la Réunion, ce qui conduit à la conclusion que les salaires sont en moyenne plus élevés à Nice que dans les autres opéras puisque la part de l'opéra de Nice dans la masse salariale nationale des opéras est légèrement supérieure à celle de sa part dans les effectifs.

Part de l'opéra de Nice dans la masse salariale et le nombre d'emplois des opéras de la ROF en 2012

	Masse salariale (en M€)	Nombre d'agents
25 opéras de la ROF (dont Nice)	361	6 655
Nice	19	341
Part de Nice	5,3 %	5,1 %

Source : ROF, enquêtes annuelles sur les activités, les éléments financiers et les emplois des 25 opéras de la ROF, 2012

Comme cela a été signalé plus haut dans l'introduction du présent chapitre, ce décalage est plus flagrant si l'on retire l'opéra national de Paris (ONP) de la base de comparaison.

Part de l'opéra de Nice dans la masse salariale et le nombre d'emplois des opéras de la ROF en 2012 (hors ONP)

	Masse salariale (en M€)	Nombre d'emplois
25 opéras de la ROF (dont Nice) hors ONP	220	4 791
Nice	19	341
Part de Nice	8,6 %	7,1 %

Source : ROF, enquêtes annuelles sur les activités, les éléments financiers et les emplois des 25 opéras de la ROF, 2012

D'autre part, selon le rapport d'activité de l'opéra de Paris de 2012, la « rémunération annuelle moyenne des CDI (hors cachets) » de ses personnels, s'élevait à 45 997,06 €⁵².

⁵² Le rapport annuel de l'opéra de Paris indique que ce montant correspond au rapport « Frais de personnel sur l'effectif total des CDI en ETP », les frais de personnel étant assimilables à la masse salariale, voir décret n° 94-111 du 5 février 1994 fixant le statut de l'Opéra national de Paris.

La chambre a procédé au même calcul pour l'opéra de Nice en 2012⁵³, et a ainsi évalué la « rémunération annuelle moyenne des CDI (hors cachets) » à 46 053 €.

4.4.4.2 Le niveau des traitements et salaires

Les salaires bruts moyens servis par l'opéra sont les suivants en 2013.

	Salaire brut moyen	Nombre d'agents employés toute l'année
Direction générale de l'opéra	71 526	4
Direction administrative et financière	29 639	18
Communication-marketing	37 351	6
Orchestre	45 399	104
Chœurs	29 444	45
Ballet	30 952	22
Régie générale	35 682	2
Vidéo	31 200	3
Son	32 006	4
Production artistique	41 060	2
Direction technique	37 490	6
Machinerie	31 094	18
Eclairages	32 252	13
Accessoires	31 359	15
Atelier décor	28 149	7
Atelier construction	24 540	10
Maquillage-costumes-logistique des costumes-couture	28 049	17
Conservation entretien sécurité nettoyage	34 093	10
Magasins	32 377	2
Maintenance Diacosmie	27 967	6
Transports logistique	30 949	5

Source : tableau de répartition des effectifs par service fourni par l'opéra – fichiers de paie, calculs CRC.

4.4.5 Des problèmes de régularité des rémunérations et du temps de travail

4.4.5.1 Le versement illégal d'IHTS

Comme tous les agents de la ville, le temps de travail n'est pas contrôlé par le biais d'un dispositif automatisé, ce qui interdit le versement d'IHTS⁵⁴ (cf. supra, le point 3.1).

Or les agents de l'opéra perçoivent de nombreuses IHTS. Des indemnités correspondant à 5 393 heures supplémentaires ont par exemple été versées en 2013, soit un montant annuel de 70 000 € environ versés indûment.

La commune doit cesser le versement irrégulier de ces IHTS. La chambre renvoie sur ce point à sa recommandation n° 1.

4.4.5.2 Le versement illégal de la prime de théâtre

Cette prime est perçue par 90 agents environ à un taux s'élevant entre 427 € et 793 € par mois, pour un montant total annuel de 650 000 € environ.

⁵³ En se fondant sur les fichiers de paie Xemelios, les 284 agents titulaires en CDI ont, au cours de cette année, perçu un salaire total brut de 10 040 429,94 €.

Xemelios ne permettant pas de calculer le coût total employeur, la chambre l'a évalué en retenant un taux de charges patronales moyen pour les musiciens (1,3 %), un pour les autres artistes (1,23 %) et un pour les non-artistes (1,3 %) et en appliquant chacun à chaque agent en fonction de sa qualité – les taux de cotisation de sécurité sociale applicables aux artistes sont plus faibles que pour les autres salariés.

Selon cette approche évaluative, les frais de personnel des CDI en ETP s'élèvent à 13 079 152,9 €, soit une moyenne de 46 053,35 €, très légèrement supérieure à celle versée aux agents en CDI de l'opéra de Paris.

⁵⁴ Article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 précité.

Dans sa lettre d'observation définitive sur la gestion de la ville de Nice pour les exercices 1998 et 1999, la chambre avait déjà abordé la gestion du personnel de l'opéra et tout particulièrement la question de la prime de théâtre. Elle avait estimé que cette prime était versée irrégulièrement en l'absence de toute base légale.

La commune a par la suite tenté d'en régulariser le versement par une délibération du 27 avril 2001 qui a « [acté] à titre de régularisation » la prime de théâtre en considérant qu'elle avait été « collectivement acquise avant la date d'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ». La délibération indique notamment dans son dispositif que « depuis 1947 le personnel technique de l'opéra bénéficie d'une prime mensuelle forfaitaire budgétée de 20 heures supplémentaires dite « prime de théâtre » destinée à répondre aux contraintes exceptionnelles et répétitives liées à l'activité professionnelle spécifique » et que « cette prime a été servie audit personnel tant sur le mode de la gestion de l'opéra en concession (...) que par l'association « Nice opéra » ou enfin sous la forme de la régie ».

Une délibération du 1^{er} février 2002 a ensuite inclus la prime de théâtre au règlement applicable au personnel technique de l'opéra.

La collectivité ne pouvait toutefois se fonder sur la notion d'avantages acquis, qui fait vraisemblablement référence aux dispositions de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 relative au maintien des régimes indemnitaires appliqués avant l'entrée en vigueur du statut de la fonction publique territoriale, aux termes desquelles, « par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement ».

En effet, il convient, pour appuyer un régime indemnitaire sur cette disposition, que le régime ait été institué, au moins dans ses grandes lignes, avant l'entrée en vigueur de la loi de 1984, et que son existence soit prouvée ne serait-ce que pour permettre de déterminer son montant, toute modification postérieure à 1984 étant irrégulière.

Cela n'est nullement établi en l'espèce, les observations définitives formulées par la chambre à l'issue du contrôle susmentionné ayant relevé que « les agents du service technique de l'opéra bénéficient d'un régime particulièrement favorable de primes à la suite d'un document daté de manière manuscrite du 16 juillet 1993 sans auteur ni origine connus ».

La chambre a de nouveau interrogé la commune sur ce point, mais aucune délibération fondant l'avantage dans le temps et dans une pratique antérieure à la promulgation de la loi du 26 janvier 1984 précitée n'a été produite.

La prime de théâtre ne peut donc constituer un avantage acquis au sens de l'article 111 de la cette loi.

Dès lors, la commune devait et doit toujours respecter le principe de parité posé par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, qui impose que l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat.

Or il n'existe aucune prime de théâtre en vigueur dans la fonction publique de l'Etat, qui aurait pu constituer une référence pour la prime ainsi versée aux agents de l'opéra, de telle sorte que cette indemnité est toujours versée irrégulièrement.

Le régime même de cette prime, outre son caractère surprenant, est irrégulier à deux titres :

- En premier lieu, ces heures supplémentaires, qui constituent en réalité un complément forfaitaire de rémunération du temps de travail, sont versées, et parfois cumulées avec des IHTS⁵⁵, alors que le temps de travail n'est pas contrôlé (cf. supra, le point 4.4.3.2) ;
- En second lieu, ces heures supplémentaires forfaitaires sont payées y compris à certains agents qui sont en congé-maladie une partie du mois, ce qui constitue une seconde irrégularité⁵⁶.

Recommandation n° 8 : Mettre fin au versement irrégulier de la prime de théâtre.

En réponse aux observations provisoires de la chambre sur les IHTS, la ville s'en est remise à l'analyse qu'elle a formulée de manière générale sur le versement de ces indemnités dans tous ses services (cf. supra).

Pour ce qui concerne la prime de théâtre, la ville estime l'avoir régularisée en 2001 en la détaillant. Elle considère que, faute d'avoir fait l'objet d'observations de la part du contrôle de légalité, la délibération du 27 avril 2001 est légale et que la prime de théâtre peut donc continuer à être versée.

Constatant qu'il n'est toujours pas établi que les agents de l'opéra bénéficiaient de cet avantage avant 1984, la chambre maintient sa position.

4.4.5.3 Le versement irrégulier de vacations supplémentaires

Les bulletins de paie de certains des personnels de l'opéra, pour l'essentiel des artistes, mais également quelques personnels techniques, comportent une rubrique baptisée « vacations permanent opéra »⁵⁷, qui correspond manifestement à des vacations payées en sus du traitement des intéressés, à la manière d'heures supplémentaires.

Interrogée sur ce point⁵⁸, la commune n'a apporté aucune explication et s'est bornée à produire la délibération du 18 novembre 1983 précitée. Ses dispositions sont ainsi rédigées :

« Article 28 – services supplémentaires

Les services supplémentaires sont rémunérés sur la base horaire du 1/108^{ème} du traitement mensuel par heure de travail effectué.

En cas de dépassement trimestriel, chaque heure supplémentaire est rémunérée à raison d'un 1/108^{ème} du salaire mensuel.

Au-delà de la durée normale d'un service, les deux premiers quarts d'heure sont considérés comme complémentaires et rémunérés sur la base d'un tiers de 1/108^{ème} du traitement mensuel. Les suivants sont considérés comme supplémentaires et majorés de 50 %.

Tout quart d'heure supplémentaire commencé est dû en entier, sous réserve d'une franchise de trois minutes pour le premier dit complémentaire.

⁵⁵ On trouve en 2013 134 bulletins de paie cumulant heures supplémentaires et prime de théâtre. Voir par exemple le cas de l'agent matricule 0108912 : en mars 2013, sa feuille d'attachement intitulée « état de présence » ne mentionne aucune heure pour 19 des 21 jours du mois. Sa présence n'a donc pas été contrôlée (il pourrait même être regardé comme absent ces 19 jours). Ce document fait toutefois état de 8 heures supplémentaires (ce sont les seules heures de présence qu'elle mentionne, d'ailleurs) dont 6 heures de nuit à payer, qui seront versées à l'intéressé en avril 2013 (144 €) en sus d'une prime de théâtre censée représenter 20 heures supplémentaires forfaitaires (455 €). Il en est de même pour le matricule 0001596 qui, en avril 2013, cumule une prime de théâtre de 683,25 € avec près de 14 IHTS (421 €), mais dont aucune pièce ne retrace le temps de travail pour cette période.

⁵⁶ En 2013, par exemple, bien qu'absents à certaines périodes de l'année, les matricules 0000070, 0010631, 0109252, 0076765, 0109250, 0106380 ont perçu la prime de théâtre.

⁵⁷ Code paie JVB dans les fichiers Xemelios ou de paie dématérialisée.

⁵⁸ Questionnaire n° 3, question 42-7.

Article 29 – indemnités spéciales

Rémunération des services spéciaux

1°) Si, lors d'une représentation lyrique, un artiste est appelé à jouer costumé devant le public, il perçoit une indemnité correspondant à un cachet égal à $3/108^{\text{èmes}}$ du salaire mensuel pour chacun des services effectués en costume ;

Les musiciens n'appartenant pas à l'orchestre philharmonique de la ville de Nice perçoivent un cachet calculé sur la catégorie la plus basse.

2°) L'artiste assurant un service à l'orchestre et qui joue aussi en coulisses reçoit un [illisible] égal à 0,7 % du traitement mensuel.

Les musiciens non occupés à la fosse par l'orchestration de l'œuvre représentée peuvent être appelés à assurer les services de coulisses de cette œuvre sans supplément ni indemnité.

Ce supplément n'est pas perçu par les musiciens ne faisant pas partie de l'orchestre et seulement engagés pour exécuter de la musique de scène. La base de cachet est calculée sur la catégorie la plus basse. Les musiciens ainsi engagés occupent tous cette catégorie.

3°) Le musicien appelé à jouer d'un instrument spécial de la famille de celui pour lequel il a été engagé touche un supplément de 75 % si l'utilisation de cet instrument n'est pas prévu dans son contrat individuel. Si cette utilisation est prévue et que le musicien joue dans une même séance de l'un ou de l'autre instrument, il touche un supplément de 75 % à condition qu'aucun musicien du pupitre ne puisse assurer le service à l'instrument spécial ».

Sur la période 2010-2013, le montant total annuel de ces « vacations » (hors chef d'orchestre) s'est inscrit dans une échelle de 168 000 € à 441 000 €.

Montant versés aux personnels de l'opéra en sus de leur traitement au titre des "vacations" effectuées à l'opéra

En euros	2010	2011	2012	2013	Total
Montant total de vacations versées	168 282	419 325	441 816	221 358	1 250 781
Dont versées au chef d'orchestre	72 625	321 625	311 250	134 875	840 375

Source : fichiers de paie

Ce supplément de rémunération appelle plusieurs critiques :

- il n'est pas versé selon les taux prescrits par la délibération du 18 novembre 1983. Ainsi, en 2012, le taux unitaire de ces vacations a varié de 1,47 € à 2 000 € et le nombre de vacations versées s'est étalé de 1 à 92 selon les agents et selon les mois, sans qu'aucun rapport ne puisse être déterminé entre les traitements mensuels et le taux de l'indemnité comme la délibération du 18 novembre 1983 l'exige ;
- alors que la délibération ne porte que sur le cas des musiciens, il apparaît que des danseurs et choristes bénéficient de ces vacations sans qu'aucune base légale ne la fonde ; leur versement est donc irrégulier en ce qui concerne ces agents ;
- les cas prévus par la délibération de versements autres que ceux correspondant à des heures supplémentaires (services costumés des musiciens, instrument spécial, etc.) ne sont pas les plus nombreux. La plupart de ces vacations rémunèrent donc des heures réputées « supplémentaires ». Or, comme indiqué supra (cf. le point 4.4.2.2), le temps de travail des musiciens n'est pas contrôlé. Aucun musicien n'assurant la durée de service qu'il doit à l'opéra, ces heures supplémentaires n'en sont donc pas et les paiements correspondants sont en conséquence indus.

Lors de l'instruction, la direction de l'opéra s'était trouvée dans l'incapacité de fournir la moindre explication sur le versement de ces rémunérations.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la commune a fait valoir plusieurs explications.

En ce qui concerne les musiciens, elle fonde le versement des vacations sur l'article 30 de la délibération du 18 novembre 1983 dont les dispositions sont les suivantes : « Si un tuitiste est appelé avec son accord à remplacer un soliste absent, il percevra une indemnité compensatrice amenant son salaire au niveau de la catégorie de la rémunération de l'artiste suppléé, ceci pour la durée du remplacement effectué ».

Elle explique ainsi qu'un musicien de 3^{ème} catégorie au 1^{er} échelon (indice majoré 595) au salaire horaire de 25,81 €, remplaçant un musicien de 2^{ème} catégorie au 1^{er} échelon (indice majoré 630), percevra un salaire horaire de 27,28 €. L'indemnité compensatrice qui lui est due est de 1,47 € par vacation, c'est-à-dire par heure effectuée pendant la durée du remplacement.

Cette explication permet de comprendre le versement, dans le cas ainsi explicité par la ville. La chambre observe cependant que l'article 30 de la délibération du 18 novembre 1983 ne peut servir de base légale à l'ensemble des vacations versées, qui le sont à des taux très différents sans que la ville n'ait fourni d'explication pour tous ces taux.

S'agissant des choristes et danseurs, la commune soutient que les délibérations des 28 juin 1991 et 17 décembre 2010 portant respectivement statut du chœur et du ballet prévoient en leur titre V le versement de vacations et en précisent le montant.

La chambre estime toutefois que ces délibérations sont imprécises et ne peuvent être regardées comme servant de base légale au paiement de vacations. En effet, elles prévoient des « primes » (primes « petits rôles chantés », « répétitions en costume », etc....) dont le taux est exprimé en % d'indice brut et qui constituent donc des indemnités auxquelles les vacations versées aux danseurs et choristes ne peuvent être assimilées.

La ville de Nice souligne par ailleurs que certaines de ces vacations reposeraient sur des stipulations contractuelles des contrats des agents (il en va ainsi du chef de chant, de l'adjoint au directeur musical, du premier violon solo, qui perçoivent des indemnités particulières pour certaines prestations). La chambre souligne toutefois que ces stipulations ne peuvent légalement prévoir une indemnité particulière qui n'a pas été établie par une délibération du conseil municipal.

La chambre constate en définitive que l'ensemble des vacations payées manquent de base légale claire et ne peuvent donc être versées.

4.4.5.4 L'absence de contrôle du temps de travail du chœur et du ballet

Les danseurs du ballet doivent réaliser 33 heures de travail par semaine (sur cinq ou six jours), total qui peut être porté à 39 heures donnant lieu à récupérations. Le travail doit s'effectuer entre 10 heures et 19 heures sauf les jours de spectacles. Selon la commune, « les heures sont contrôlées par la secrétaire administrative du ballet de façon traditionnelle ».

Quant aux artistes du chœur, ils sont soumis à un cycle mensuel de 132 heures, soit 33 heures en moyenne par semaine sur cinq à six jours. Selon la ville, « [leurs] heures de travail sont contrôlées par le régisseur ».

Les pièces produites à la chambre se limitent, pour chacune de ces corps, à deux tableaux :

- L'un qui détermine le service général du corps en fixant jours de service, heures et programme de travail ;
- L'autre qui atteste de la présence ou de l'absence de chaque danseur ou choriste à telle ou telle séance de travail.

Toutefois, ce second document récapitulatif établi mensuellement, qui est dépourvu de toute signature ou mention précisant l'heure d'arrivée ou de départ des artistes, n'atteste pas de manière certaine d'un réel contrôle sur le temps de travail des membres du ballet et du chœur.

La chambre a toutefois vérifié si, et dans quelle mesure, les horaires imposés au corps de ballet étaient effectivement respectés. Elle n'a pas relevé d'irrégularité ou d'incohérence majeure en ce qui concerne le ballet, dont le temps de travail, s'il n'est pas *stricto sensu* contrôlé, est respecté.

S'agissant du chœur, en revanche, la situation est plus proche de celle de l'orchestre puisque les services organisés par le chef de chœur ne respectent pas la norme de 132 heures mensuelles. Si l'on excepte le cas particulier du mois d'août, quasiment réservé aux congés, la moyenne des services du chœur est de l'ordre de 89 heures par mois. Aussi, si les choristes participent tous à la quasi-intégralité des services, ils ne remplissent pas pour autant leurs obligations de service.

L'opéra a indiqué à la chambre « qu'au-delà du travail de préparation des ouvrages réalisés en salle, il est demandé à chacun un investissement personnel ; entretien quotidien de la voix, relecture et apprentissage des ouvrages, tout un travail difficilement quantifiable en heures et qui, in fine ne figure pas dans les décomptes mais que l'on se doit toutefois de considérer ».

Comme pour l'orchestre, la chambre estime toutefois que cette analyse procède d'une lecture erronée du statut du chœur, qui impose 132 heures de temps de travail : les 33 heures hebdomadaires, inférieures à la norme légale de 35 heures, sont justement prévues pour permettre la préparation du travail en dehors du temps de présence à l'opéra et il incombe à la direction d'assurer le respect de ce temps de présence.

Le sous-emploi ainsi constaté du chœur a pour conséquence qu'environ 0,5 M€ de masse salariale sont dépensés sans contrepartie en termes de service fait chaque année.

4.5 Une fonction de production coûteuse

Le volet « production » du budget de l'opéra, qui existait avant l'institution du budget annexe, a évolué comme suit :

Evolution des dépenses du budget de production (montants mandatés en €)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Section de fonctionnement	5 134 420	4 853 357	5 075 527	5 928 311	5 298 370	4 831 509
chapitre 011 (fonctionnement)	1 664 374	1 784 269	2 100 362	2 153 645	1 804 410	1 775 062
chapitre 012 (personnel)	2 987 505	2 625 288	2 504 340	2 802 084	3 051 122	2 679 383
chapitres 65 et 67 (autres charges)	482 541	443 800	470 825	972 582	442 838	377 064
Section d'investissement	236 544	52 569	203 003	194 661	200 302	87 694
Total du budget de production	5 370 964	4 905 926	5 278 530	6 122 972	5 498 672	4 919 203

Source : opéra de Nice, documents du budget annexe de l'opéra à compter de 2012

Il convient tout d'abord de relever que ce budget ne correspond pas à une approche analytique complète du coût de la production des spectacles. En effet, il ne prend pas en compte le coût des personnels de la Diacosmie. Le rapport de l'inspection générale du 29 mai 2009 déjà cité soulignait d'ailleurs que « la direction administrative et financière, lors de l'élaboration du budget nécessaire aux différents spectacles prévus, n'y inclut jamais le coût du personnel permanent. Par conséquent, il est impossible d'estimer si l'ajustement des moyens humains de la direction technique, eu égard à sa charge de travail, est correct ou pas. C'est une carence importante à laquelle il faut remédier, considérant l'importance des moyens salariaux en jeu ».

L'existence de la Diacosmie augmente fortement le coût de l'opéra par rapport à un établissement qui n'aurait qu'un modeste outil de production et se contenterait de coproductions ou de productions achetées à d'autres théâtres. La prise en compte de la masse salariale de la Diacosmie conduit donc à réévaluer le coût de la production *stricto sensu* (hors coût de l'exécution de l'œuvre et des répétitions par les corps artistiques, et hors coûts des personnels du plateau), à environ 6,5 M€ par an.

Simulation du budget de la production avec réintroduction de la masse salariale des personnels de la Diacosmie en 2013

Section de fonctionnement	6 461 509
chapitre 011 (fonctionnement)	1 775 062
chapitre 012 (artistes invités)	2 679 383
Masse salariale de la Diacosmie	1 630 000
chapitres 65 et 67 (autres charges)	377 064
Section d'investissement	87 694
Total du budget de production	6 549 203

Source : opéra de Nice, documents du budget annexe de l'opéra à compter de 2012, calculs CRC pour la masse salariale de la Diacosmie

L'institution organisant six opéras par an en moyenne, le coût moyen de production d'un tel spectacle atteint à Nice environ 1 M€ (soit environ 400 000 € par représentation en 2013).

Chacun des opéras produits est joué deux à quatre fois devant 2 000 à 4 000 spectateurs au total, pour une recette par opéra de 120 000 € en moyenne en 2013 (soit en moyenne 35 000 € par représentation).

Nombre de représentations, de spectateurs et recettes des opéras produits en 2013 par l'opéra de Nice

Spectacle	Représentations	Spectateurs (payants et invités)	Recettes totales (en €)
Pelléas et Mélisande	3	2 158	95 052
La flûte enchantée	4	3 975	180 027
Madame Butterfly	4	4 180	188 270
Der Freischütz	4	2 362	73 850
La vie parisienne (festival d'opérette)	2	1 835	44 922
Total	17	14 510	582 121

Source : opéra de Nice

Ainsi, la dépense publique engagée pour la seule production représentée, en moyenne, 450 € par spectateur de chaque spectacle, dont environ 40 € sont payés par la tarification et 400 € par les autres sources de recettes, dont presque la totalité est constituée de subventions de la ville de Nice et du département des Alpes-Maritimes. Ces coûts peuvent bien évidemment être plus élevés lorsque la fréquentation est plus basse.

En outre, l'analyse de ce budget de production fait ressortir que les rémunérations et cachets payés aux personnels intermittents (metteurs en scène, artistes invités, techniciens, musiciens, décorateurs ou régisseurs, etc.) constituent une masse salariale qui représente de l'ordre de 15 % à 20 % de la masse salariale des agents permanents.

Ainsi, pour prendre en compte la seule année 2013, l'opéra s'est assuré les services de plus de 400 personnes d'appoint pour réaliser ses productions.

	Opéras	Concerts	Ballets
Metteurs en scène	7	1	
Collaborateurs artistiques	4		
Chorégraphes et assistants chorégraphes	0	1	13
Chefs d'orchestre	2	7	1
Concepteurs lumière	4	2	2
Décorateurs et assistants décorateurs	8		
Artistes lyriques	45	9	
Choristes, chefs de chœur, chefs de chant	31	17	
Musiciens	9	64	2
Musiciens solistes	0	21	
Danseur	1		25
Récitants	0	3	
Comédiens	3		
Figurants	24		
Machinistes	16		
Habilleurs et maquilleurs	65	1	22
Couturières	12		6
Costumières	3		3
Régisseurs et régisseurs adjoints	2	2	
Serruriers	1		
Menuisiers			
Techniciens plateau et son			
Total	237	128	74
Total pour la production		439	

Certes, ces personnes n'interviennent pour la plupart que pour quelques temps, dans le cadre d'une production déterminée, et leur présence s'explique par la nécessité d'un renfort ponctuel ou une exigence d'un metteur en scène.

Toutefois, la chambre a souligné plus haut que l'opéra de Nice était doté d'un personnel abondant, notamment en ce qui concerne les corps artistiques et techniques, qui sont parmi les plus nombreux des opéras de région. Y figurent notamment un chef d'orchestre, un chef adjoint, une dizaine de musiciens hors catégorie, dont deux « super-solistes », un ballet et un chœur résident – dont tous les opéras de province ne disposent pas - que la ville pourrait davantage mobiliser.

Recommandation n° 9 : Mieux maîtriser le montant des dépenses de production des oeuvres, notamment en rationalisant le recours au nombre d'artistes invités et d'intermittents pour utiliser au mieux les corps artistiques de l'opéra.

En réponse aux observations provisoires formulées sur ce point par la chambre et à la recommandation qui s'en déduit, la ville de Nice a indiqué qu'elle préférerait raisonner par saison et qu'un effort important avait été réalisé pour réduire le coût des productions par saison entre 2010-2011 et 2013-2014 (de 4 361 584 € en 2010-2011 à 3 026 733 € en 2013-2014 selon elle).

La chambre n'est pas en mesure de vérifier la réalité de ces chiffres puisqu'elle ne dispose que de références s'inscrivant, comme c'est normal, dans un cadre budgétaire correspondant à l'année civile et qui sont issues du budget de l'opéra lui-même. Elle confirme toutefois qu'une tendance à la diminution des dépenses de production est constatée (cf. le tableau supra), mais moindre que celle avancée par la ville.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a également soutenu que le coût de la masse salariale était déjà pris en compte dans le budget de production. Sur ce point la chambre observe que les salaires intégrés au chapitre 012 du budget de production est celui des artistes invités et ne comprend pas la masse salariale des agents de la Diacosmie, dont la seule fonction est d'assurer la production et dont les salaires doivent donc être réintégrés dans le coût analytique global de la fonction de production pour obtenir de celui-ci une vision précise.

La commune a enfin indiqué en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre qu'elle entendait poursuivre la rationalisation des moyens mis en œuvre, ce dont la juridiction lui donne acte.

4.6 Conclusion

En 2009, la mission de l'inspection générale des services de la ville a abouti à une série de constats négatifs :

- une baisse tendancielle de la fréquentation ;
- l'absence d'enquêtes de satisfaction, démarche qui, selon le rapport « apparaît urgente », et un désintérêt pour les attentes du public ;
- un orchestre surdimensionné ou sous-utilisé qui, soulignait déjà le rapport, ne donnait que cinq concerts avec plus de 90 musiciens ;
- une baisse des recettes de billetterie de plus de 20 % entre 2006 et 2008 pour l'orchestre ;
- un faible taux de fréquentation pour les spectacles chorégraphiques ;
- une absence de comptabilité analytique et une absence prise en compte, lors de l'élaboration du budget nécessaire aux différents spectacles, du coût du personnel permanent ;
- une absence de statistiques et d'évaluation fiable des activités et une notion de coût « guère présente ».

Six ans plus tard, ces constats restent pour la plupart d'actualité et certains indicateurs se sont encore dégradés : le taux de remplissage a baissé de 5 à 10 points selon les catégories d'œuvres et la moyenne annuelle du nombre de spectateurs s'est établie sur la période 2008-2013 (52 632) à un niveau inférieur de près de 2 000 à celle constatée par l'inspection générale sur la période 2006-2008 (54 500).

Or, dans le même temps, le budget de l'opéra est resté globalement stable, la commune ayant dépensé 22 M€ par an, soit environ 130 M€ sur la période 2008-2013, pour mener ce volet de sa politique culturelle.

La chambre s'est appuyée sur des comparaisons fondées sur les chiffres de la Réunion des opéras de France, que la ville conteste sans faire la démonstration précise de leur inexactitude.

La « refondation » de l'opéra envisagée en 2009 a conduit à la création de plusieurs emplois (un directeur artistique, huit danseurs, cinq musiciens), soit une charge supplémentaire annuelle d'environ 500 000 € de masse salariale, il est vrai en partie compensée par quelques suppressions d'emplois, sans que les résultats en termes d'activité et de fréquentation ne s'améliorent.

5. LE QUARTIER DE LA GARE DU SUD

Le site de la « gare du sud » représente une surface d'environ deux hectares, situés près de la gare de Nice-ville, entre l'avenue Malausséna et la rue Alfred Binet, dans le quartier Libération. L'ensemble des parcelles qui constitue cette emprise appartient à la ville de Nice.

La gare du sud, datant de 1891, se compose d'un « bâtiment des voyageurs » et d'une halle métallique dite « la halle aux trains », abritant les quais. En décembre 1991, cet établissement a perdu son statut de gare et le trafic voyageur a été interrompu. La gare devait alors être démolie et son portique déplacé pour réaliser un centre commercial. Ce projet n'aboutira pas et le bâtiment, abandonné, fut muré en août 1994 après un début d'incendie.

M. Peyrat, élu maire en juin 1995, envisagea alors la construction d'une nouvelle mairie sur le site et, en 2000, la ville racheta à l'Etat l'ensemble de l'édifice pour un montant de 12,65 M€ (83 millions de francs). Parallèlement la ville indemnisait le promoteur du centre commercial en projet à hauteur de 3,81 M€ (25 millions de francs).

5.1 Le projet lancé en 1998

Un nouveau projet de requalification du quartier Libération/Malausséna, incluant le site de la gare du sud, a été lancé (délibération du 20 novembre 1998) et, en mars 1999, le conseil municipal autorisait le lancement des marchés de définition.

En mai 2001, le jury retenait, parmi quatre candidats, le projet du groupement dirigé par l'architecte niçois Pierre-Louis Faloci. Chaque titulaire des marchés de définition se voyait alors verser une somme de 251 541 € HT, soit un total de 1 M€ HT (1,2 M€ TTC).

En 2003, le groupement Faloci/Technip, se voyait notifier le marché de maîtrise d'œuvre pour la réalisation du projet qui comprenait, outre la nouvelle mairie, un complexe sportif, un parc de stationnement souterrain de 1 500 places, un cinéma et des commerces, ainsi qu'une médiathèque dans le jardin Thiolo, et la rénovation de rues adjacentes⁵⁹ (pour un total de 53000 m² de surface hors œuvre nette (SHON) environ), la façade de la gare du sud devant être déplacée.

L'estimation des travaux par le maître d'œuvre s'établissait à 133 M€ HT.

En juillet 2004, l'Etat refusait l'autorisation sollicitée par la ville de Nice de démolir le bâtiment des voyageurs, inscrit à l'inventaire des monuments historiques, et rejetait également la demande d'autorisation de démolir la halle aux trains, située dans le champ de visibilité de deux bâtiments protégés.

La commune allait alors demander au maître d'œuvre d'intégrer le bâtiment de la gare dans le projet de nouvelle mairie, par la voie d'un marché complémentaire passé en juin 2005. Ce marché prévoyait une enveloppe de travaux supplémentaire de 5,7 M€ HT.

Compte tenu de la conclusion en juillet 2005 d'un avenant n° 2 au marché initial, qui ramenait l'enveloppe initiale de travaux de 132,8 M€ HT à 130,9 M€ HT, le projet global (mairie et aménagements périphériques dans les rues avoisinantes) évoluait ainsi vers un coût de travaux (hors maîtrise d'œuvre) de 136,6 M€ HT (163,3 M€ TTC).

En août 2007, un budget de 136,5 M€ était établi au stade des études d'avant-projet détaillé (APD). C'est sur cette base que le conseil municipal autorisait le lancement d'un appel d'offres restreint pour la construction des bâtiments en infrastructure (parc de stationnement, complexe sportif, coque logistique, nouvel hôtel de ville et restauration de la gare du sud).

⁵⁹ Place Charles de Gaulle, rue Malausséna, rues Veillons, Roassal, Hoche et Villemont.

En février 2008, les coûts étaient réévalués à 186,4 M€ HT valeur 2008 (223 M€ TTC). Compte tenu des coûts de maîtrise d'œuvre (20 M€ TTC, cf. infra), le montant total du projet approchait alors les 245 M€ TTC.

5.1.1 L'arrêt de la plus grande partie du projet en 2008

En mars 2008, le nouveau maire, opposant de longue date à la démolition de la gare du sud, décidait d'arrêter le projet tel qu'il avait été ainsi conçu.

La nouvelle municipalité motivait cette décision par la volonté de ne pas faire du quartier de la gare du sud un « centre administratif » dont toute vie serait absente le soir et les fins de semaine, pour lui préférer un projet de quartier mixte.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a ajouté que le coût très élevé de ce projet aurait assurément grevé les capacités financières de la ville sur la durée du nouveau mandat. C'est donc également la raison pour laquelle la nouvelle équipe a souhaité mettre un terme au projet tel qu'il avait été conçu.

Certaines des missions du projet précédent devaient cependant aller à leur terme. Elles concernent les réalisations « périphériques » à l'emprise de la gare du sud : avenue Malausséna, marchés des maraîchers, rénovations des rues adjacentes, soit les tranches 3 et 5 du marché initial pour un montant de travaux de 15 M€ TTC. S'y ajoutaient quelques marchés de travaux liés à la gare du sud.

5.1.2 Les coûts liés à l'abandon du projet

L'arrêt du projet en 2008 s'est traduit par d'importants coûts pour la commune imputables à cet abandon. Globalement, il a conduit à une perte sèche pour la commune de 12,2 M€. Ce montant comprend, outre les dépenses liées au marché de définition initial du projet (cf. supra) de 1,2 M€ TTC, 9,6 M€ de maîtrise d'œuvre, 1,2 M€ de marchés connexes et 0,2 M€ pour la médiathèque Thiolo.

5.1.2.1 La maîtrise d'œuvre

La commune avait notifié en 2003 au groupement Faloci/Technip TPS le marché de maîtrise d'œuvre pour l'aménagement du quartier Libération-Malausséna et de la construction du nouvel hôtel de ville. Son montant était de 15,68 M€ HT pour les 11 tranches fermes (13,44 M€ HT) et les 8 tranches conditionnelles (2,24 M€ HT).

Suite à l'impossibilité de démolir et à l'intégration du bâtiment de la gare au projet, la commune avait conclu en juillet 2005 un avenant au marché initial de maîtrise d'œuvre, portant son montant à 16,64 M€ HT (19,9 M€ TTC) et un marché complémentaire de maîtrise d'œuvre d'un montant de 1,12 M€ HT (1,34 M€ TTC) pour prendre en compte l'intégration de la gare du sud dans le projet.

En février 2009, le conseil municipal approuvait la résiliation partielle sans faute du marché de maîtrise d'œuvre (couvrant les seules tranches du projet arrêtées). Il fixait le montant du décompte général et définitif de la partie résiliée du marché à 6,55 M€ HT et les révisions de prix à 0,44 M€ HT, soit un total de 6,99 M€ HT (8,36 M€ TTC).

La même délibération validait le paiement de 0,22 M€ à titre d'indemnité globale et forfaitaire de résiliation (imputée au compte 678).

Sur les prestations arrêtées de ce marché, la ville a donc payé 8,36 M€ TTC et 0,216 M€ d'indemnités, soit un total de 8,6 M€ TTC.

Le même jour, le conseil municipal approuvait l'avenant de résiliation du marché de maîtrise d'œuvre complémentaire. Le décompte était arrêté à 0,82 M€ HT (0,98 M€ TTC) auquel s'ajoutait une indemnisation globale et forfaitaire de résiliation de 13 012 €.

Ainsi l'arrêt du programme par la nouvelle municipalité s'est traduit par 9,6 M€ TTC de dépenses exposées en vain par la commune au titre de la maîtrise d'œuvre, les seules réalisations ayant consisté uniquement en des prestations intellectuelles (études, esquisses, plans) liées au projet initial et non réutilisables par elle.

5.1.2.2 Les marchés de prestations connexes

La commune avait par ailleurs conclu de nombreux marchés connexes pour la réalisation du projet, qui ont engendré des dépenses devenues inutiles à la suite de son abandon. Sont concernés :

- Un marché de maîtrise d'œuvre conclu en 2003 pour le démontage et le remontage de la façade de la gare (paiements de 130 106 € TTC) ;
- Deux marchés de contrôle techniques. L'un notifié en novembre 2000 (dont sont issus un décompte général et définitif de 90 868 € TTC et une indemnisation de 4 275 €), l'autre notifié en septembre 2005 (qui a donné lieu à un décompte général et définitif de 53 141 € TTC et à une indemnisation de 1 913 €) ;
- Un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage (614 891 € TTC de paiements) ;
- Une mission d'ordonnancement, pilotage et coordination (OPC), dont une partie a été résiliée par avenant du 13 mai 2009 (décompte général et définitif sur les prestations abandonnées de 85 593 € TTC et indemnisation de 1 419 €) ;
- Un marché d'habillage de la façade *via* une toile sérigraphiée, conclu en 2009 pour un montant de 236 839 € TTC.

La décision d'arrêter le projet initial s'est donc traduite par environ 1,2 M€ TTC de dépenses pour la commune au titre des marchés connexes.

5.1.2.3 Les coûts liés à l'abandon de l'aménagement et de la médiathèque du jardin Thiole

Une médiathèque devait être réalisée dans le jardin Thiole pour une surface utile de 1 200 m² (tranche 4 du projet).

En mai 2006, le conseil municipal avait autorisé le lancement de la procédure d'appel d'offres pour les travaux de construction. En mai 2008, il autorisait la résiliation des marchés de travaux, alors que 122 646 € des 2,68 M€ de travaux prévus avaient été réalisés. Les indemnisations étaient fixées à 46 009 €, soit une dépense globale de 168 656 € TTC.

5.2 Le nouveau projet

5.2.1 Une genèse peu claire sur les modalités de réalisation des équipements

Une étude juridique et financière était réalisée par un cabinet extérieur en février 2009 qui analysait les différents montages envisageables et recommandait à la ville la consultation de promoteurs-concepteurs dans le cadre d'une procédure de dialogue compétitif pour assurer une sécurité juridique plus forte au projet.

Une procédure de concertation était lancée par le conseil municipal lors de sa séance du 13 février 2009⁶⁰.

Une autre étude sur les modes contractuels envisageables pour l'opération d'aménagement commandée par la commune était rendue le 28 juillet 2009, qui concluait que « le choix du montage juridique le plus efficient ne pourra[it] être arrêté qu'après finalisation du programme ».

⁶⁰ Les éléments indicatifs de programmes soumis à la concertation étaient un volet commerce avec notamment la création d'un marché couvert (halle aux trains) ; des équipements culturels avec la réalisation d'une médiathèque ou d'un multiplexe cinématographique ; un complexe polyvalent qui accueillerait une ou plusieurs salles affectées à des activités sportives ; un poste de police municipal ; un parc de stationnement souterrain ; des espaces publics avec un maillage piétonnier agrémenté d'espaces verts ; des logements et des bureaux.

Alors que le programme n'était pas encore précisément arrêté, mais, ainsi que l'a indiqué la commune dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il était établi que l'opération serait composée pour l'essentiel d'équipements privés, le conseil municipal autorisait, par délibération du 18 septembre 2009, le lancement de la procédure de mise en concurrence (dialogue compétitif) en vue de la désignation d'un groupement concepteur-promoteur pour le projet d'aménagement.

Le 24 septembre 2009, un avis de marché public était envoyé à publication pour « la requalification du bâtiment de la gare du sud et la réalisation d'ensembles immobiliers en vue d'accueillir des surfaces commerciales, un marché couvert, un parc de stationnement souterrain, des surfaces d'activité et les logements, des équipements culturels et sportifs », (...) pour lesquelles « la ville cèdera à l'opérateur lauréat l'ensemble du foncier à l'exception des emprises destinées aux aménagements publics en infrastructures (voirie, espaces verts etc.) ». L'avis précisait que « la réalisation des aménagements des espaces publics aux abords de la gare du sud n'entr[ait] pas dans le cadre de la présente consultation ».

Cet avis était substantiellement mal rédigé puisque le 8 octobre 2009, un avis rectificatif important précisait que pour « la requalification du bâtiment de la gare du sud (Halle aux trains) et la réalisation d'ensembles immobiliers en vue d'accueillir des surfaces commerciales, un marché couvert, un parc de stationnement souterrain, des surfaces d'activité et les logements, des équipements culturels et sportifs », (...) « la ville cèdera à l'opérateur lauréat l'ensemble du foncier à l'exception des emprises destinées aux aménagements publics en infrastructures (voirie, espaces verts etc.) et du bâtiment des voyageurs dont la réhabilitation sera réalisée en maîtrise d'ouvrage publique de la ville ». L'avis rectificatif précisait que « la réalisation des aménagements des espaces publics aux abords de la gare du sud ainsi que la réhabilitation du bâtiment des voyageurs de la gare du sud n'entr[aient] pas dans le cadre de la présente consultation ».

Cette modification le 8 octobre 2009 est d'autant plus incompréhensible que la commune a affirmé à plusieurs reprises à la chambre, au cours de l'instruction, que le choix de réaliser la bibliothèque en maîtrise d'ouvrage publique n'avait eu lieu que lors de la réunion du conseil municipal du 23 octobre 2009, ce qui confirme le tâtonnement de la collectivité sur le mode de réalisation de l'opération. Cette modification de l'appel à concurrence a donc été réalisée en dehors de tout accord préalable de l'assemblée délibérante.

5.2.2 L'opération d'aménagement

Le conseil municipal approuvait en effet par une délibération du 23 octobre 2009 le programme de l'opération d'aménagement urbain d'une superficie de 22 000 m² dont environ 3 000 m² d'équipements publics comprenant notamment :

- Un marché couvert dans la halle historique de la gare du sud ;
- Deux salles de sports et les locaux associés ;
- Des locaux pour les associations ;
- Un multiplexe cinéma de 8 à 10 salles ;
- La possibilité d'un bowling ;
- Des commerces complémentaires ;
- Des logements dont 25% de logements sociaux ;
- Un parc de stationnement de 700 places minimum.

Ce programme consistait dans la réalisation simultanée des deux opérations :

- La requalification et le réaménagement du bâtiment voyageurs de la gare du sud destiné à la création d'une médiathèque d'une surface utile de 1 400 m² que la commune réaliserait en maîtrise d'ouvrage publique ;

- Le reste de l'aménagement de la zone serait confié à un promoteur privé, après un appel à projets, pour la réalisation d'un ensemble mixte de logements, parc de stationnement, surfaces commerciales, etc. auxquels s'ajouteraient un marché couvert sous la halle aux trains reconstituée et une salle pour les associations locales, ces deux éléments étant acquis par la commune auprès du promoteur en l'état futur d'achèvement.

A la date limite du 17 novembre 2009, sept groupements s'étaient portés candidats et, le 4 décembre 2009, la commune en retenait quatre pour présenter une offre : ING Real Estate, Cirmad, Eiffage et Icade.

5.2.2.1 La méthode de notation des critères remettait en cause la pondération annoncée par le règlement du dialogue et rendait la procédure irrégulière

Le règlement du dialogue compétitif indiquait que l'offre économiquement la plus avantageuse serait déterminée sur la base de cinq critères pondérés.

Critères	Qualité composition urbaine	Programmation et adéquation	Qualité animation commerciale	Planning de l'opération	Coût global
Pondération	25 %	15 %	10 %	20 %	30 %

Il indiquait également la méthode de notation des offres.

S'agissant des quatre premiers critères, « les offres font l'objet d'une évaluation de 1 à 10 points puis se voit appliquer la formule suivante :

$$(\text{taux de la pondération} \times \text{note obtenue de 1 à 10}) / 10 \text{ »}$$

Cette formule qui, par exemple, pour une note de 9/10, conduirait à attribuer 0,225 points dans la note globale $[(9 \times 25\%) / 10 = 0,225]$, était peu compréhensible.

De fait, le rapport d'analyse des offres finales (page 10) a appliqué une autre formule, compréhensible : note x pondération, ce qui donne $9 \times 25\% = 2,25$.

La commune a évoqué une « coquille » lors de la rédaction du règlement de consultation. Il n'en demeure pas moins que la méthode de notation annoncée dans le règlement, toute erronée qu'elle fût, n'a pas été respectée.

En ce qui concerne le critère du coût global, la méthode de notation annoncée dans le règlement était différente de celle prévue pour les autres critères. Elle envisageait « quatre hypothèses » mais seules trois d'entre elles étaient exposées (là encore, la commune a invoqué une erreur de rédaction) en fonction de l'écart entre la meilleure et la moins bonne note :

- Si l'écart est inférieur à 5 M€ : la meilleure obtient 30 points et la moins bonne 20 points ;
- Si l'écart est compris entre 5 M€ et 10 M€ : la meilleure obtient 30 points et la moins bonne 10 points ;
- Si l'écart est supérieur à 10 M€ : la meilleure obtient 30 points et la moins bonne 0 point.

Les offres intermédiaires se voyaient appliquées une règle de trois.

Le rapport d'analyse des offres finales (page 10) attribuait les notes suivantes aux différents candidats pour chaque critère, ainsi qu'une note globale.

Notes des candidats sur les différents critères de sélection et notes globales attribuées

Critères	Qualité composition urbaine	Programmation et adéquation	Qualité animation commerciale	Planning	Coût global	Note globale
Poids des critères	25%	15%	10%	20%	30%	
ING	9,0	8,0	6,5	3,5	23,0	11,70
CIRMAD	7,0	7,0	5,0	5,0	10,0	7,30
EIFFAGE	2,0	3,5	5,0	5,0	30,0	11,53
ICADE	6,0	9,0	7,5	4,0	0,0	4,40

Source : rapport d'analyse des propositions finales du 15 juin 2010.

La note globale correspond à la somme de la note de chaque critère multiplié par son coefficient de pondération. Par exemple pour ING : $(9 \times 25 \% = 2,25) + (8 \times 15 \% = 1,2) + (6,5 \times 10 \% = 0,65) + (3,5 \times 20 \% = 0,7) + (23 \times 30 \% = 6,9)$ soit $2,25+1,2+0,65+0,7+6,9 = 11,7$.

La méthode de calcul ainsi retenue conduisait à fortement changer la pondération annoncée des critères et à surpondérer le coût dans l'attribution de la note globale.

En effet, sur les quatre premiers critères, la note maximale (10/10) conduisait à pouvoir obtenir au maximum 7 points dans la note globale (10 x 70 % de pondération cumulée pour ces quatre critères), alors qu'il était possible d'obtenir 9 dans la note globale sur le seul critère du coût noté sur 30 (30 x 30 %, ce qu'a obtenu EIFFAGE).

La note globale maximum possible était donc de 16 et le prix en représentait 56 % (9 / 16) et non 30 % comme annoncé dans le règlement du dialogue compétitif, les quatre autres critères cumulés représentant 44 % et non 70 % comme annoncé aux candidats dans le même document. Le tableau ci-dessous, qui recalcule la décomposition de la note globale entre chaque critère de sélection, le démontre.

Notes réelles des critères dans l'attribution de la note globale

		qualité composition urbaine	programmation et adéquation	qualité animation commerciale	planning	cout global	Note globale
		25%	15%	10%	20%	30%	
ING	note sur le critère /10 sauf cout sur 30	9,0	8,0	6,5	3,5	23,0	11,70
	point dans la note globale (note sur critère *pondération)	2,25	1,20	0,65	0,70	6,90	11,70
CIRMAD	note sur le critère /10 sauf cout sur 30	7,0	7,0	5,0	5,0	10,0	7,30
	point dans la note globale (note sur critère *pondération)	1,75	1,05	0,50	1,00	3,00	7,30
EIFFAGE	note sur le critère /10 sauf cout sur 30	2,0	3,5	5,0	5,0	30,0	11,53
	point dans la note globale (note sur critère *pondération)	0,50	0,53	0,50	1,00	9,00	11,53
ICADE	note sur le critère /10 sauf cout sur 30	6,0	9,0	7,5	4,0	0,0	4,40
	point dans la note globale (note sur critère *pondération)	1,50	1,35	0,75	0,80	0,00	4,40

Source : rapport d'analyse des propositions finales

Si le pouvoir adjudicateur définit librement la méthode de notation pour la mise en œuvre de chacun des critères de sélection des offres qu'il a définis, le juge administratif estime que ces méthodes de notation sont entachées d'irrégularité si elles sont par elles-mêmes de nature à priver de leur portée les critères de sélection ou à neutraliser leur pondération, même si le pouvoir adjudicateur a rendu publique la méthode de notation, dans l'avis d'appel public à concurrence ou les documents de la consultation (CE 3 novembre 2014, commune de Belleville-sur-Loire, n° 373362).

En l'espèce, le poids des critères autres que celui du coût, qui devaient être prépondérants (70 %) dans la sélection de l'offre, a de fait été rendu minoritaire en raison de la méthode de notation retenue. Celle-ci était donc irrégulière.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a confirmé ces éléments et reconnu une inversion des critères de sélection.

S'il est factuellement exact que le calcul des notes des candidats sur la base de la pondération annoncée dans l'appel à concurrence n'aurait pas changé l'attributaire, comme l'a souligné la commune, rien ne permet en revanche d'affirmer que les offres déposées auraient été les mêmes s'il avait été clairement exposé aux candidats que le prix serait en fait le critère de choix prépondérant. L'attribution du contrat a donc été réalisée au terme d'une procédure entachée d'une violation des règles de mise en concurrence.

5.2.2.2 Le dialogue faisait évoluer le projet et les coûts

Le dialogue compétitif s'est déroulé avec les candidats durant les mois de mars et avril 2010 et le dépôt des offres finales a eu lieu le 4 juin 2010. Il a conduit en l'espèce :

- D'une part, à un resserrement du coût global du projet pour la ville entre les candidats ;
- D'autre part, à une augmentation de ce coût net minimum pour la ville.

<i>Coût pour la ville</i>	<i>ING</i>	<i>Cirmad</i>	<i>Eiffage</i>	<i>Icade</i>	<i>Ecart max</i>
<i>Offre initiale</i>	3 759 949	13 469 400	21 821 000	9 708 430	18 061 051
<i>Offre finale</i>	8 004 604	12 200 640	4 254 001	15 500 000	11 245 999
<i>Evolution</i>	4 244 655	- 1 268 760	-17 566 999	5 791 570	

Source : dossiers d'offres des candidats

Le 25 juin 2010, le conseil municipal entérinait le choix de l'offre ING - Bernard Reichen et Philippe Robert & Associés, pour la réalisation de 25 619 m² de SHON. Le 17 septembre 2010, il approuvait la signature entre la ville et la société ING :

- d'une promesse synallagmatique de vente des parcelles assortie de conditions suspensives, dont l'obtention d'un permis de construire définitif ;
- d'une promesse de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) au profit de la ville portant sur la halle reconstituée ;
- d'une promesse de VEFA au profit de la ville portant sur la salle pour les associations.

Le prix du foncier, estimé par un avis de France Domaine du 9 septembre 2010 à 18,24 M€, était finalement ramené à 1 €, à l'issue du dialogue, ce qui était expliqué par la ville et le candidat notamment par :

- la réalisation imposée du parc de stationnement souterrain de 700 places, financièrement déficitaire dans l'opération ;
- la réalisation imposée d'un cinéma multiplexe, cet équipement ne pouvant supporter qu'une charge foncière réduite ;
- l'existence d'une charge foncière nulle pour les équipements publics objets des ventes en l'état futur d'achèvement ;
- la réalisation d'une résidence étudiante ;
- la prise en charge par le promoteur de coûts de dépollution estimés à 3 M€ HT jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 4,4 M€ HT⁶¹.

5.2.2.3 Icade devient finalement le promoteur du projet

Le 28 février 2011, ING faisait jouer la faculté de substitution prévue dans les promesses de cessions et de ventes et, par acte du 28 février 2011, la SCCV Nice Gare du Sud s'est substituée à ING, titulaire des promesses.

⁶¹ Dans l'hypothèse où les coûts de dépollution seraient inférieurs à 3 M€ HT, il serait alors procédé à un réajustement à la hausse du prix du foncier pour un montant correspondant à la différence entre l'estimation de 3 M€ HT et le coût réel de la dépollution.

En juin 2011, le groupe ING décidait cependant d'arrêter la promotion immobilière en France et le 11 août 2011, ING informait la ville de sa décision de céder ses parts sociales de la SCCV Nice Gare du Sud à la société Icade, candidat non retenu à l'issue du dialogue compétitif.

La ville ne formulait aucune objection à cette cession dans un courrier du 6 septembre 2011, tout en demandant à ING de confirmer l'implication des autres membres du groupement dans la poursuite de l'opération. Le 26 septembre 2011, ING et Icade confirmaient à la commune que la collaboration avec le cabinet d'architecture Reichen et Robert et le partenariat avec le groupe Pathé (cinéma) et la société Q-Park (parc de stationnement) étaient maintenus. Le 29 septembre 2011, la cession des parts intervenait entre ING et Icade.

Le 7 octobre 2011, le conseil municipal autorisait par délibération la vente du foncier à SCCV Nice Gare du Sud.

5.2.2.4 Un contentieux bloque le projet pendant près de trois ans

Le 5 décembre 2011, un recours était déposé devant le tribunal administratif de Nice pour obtenir l'annulation de la délibération du 7 octobre 2011 autorisant la vente du foncier aux motifs notamment que :

- le conseil municipal se serait prononcé sur la base d'un avis de France Domaine reposant sur une méthode d'évaluation discutable ;
- la réitération de la vente à la société SCCV Nice Gare du Sud aurait méconnu les dispositions de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, le rabais consenti par la ville de Nice à la SCCV Nice Gare du Sud étant, selon l'auteur du recours, exorbitant au vu de ses contreparties ;
- la ville de Nice ne pouvait pas recourir au mécanisme de la VEFA s'agissant de la réalisation d'équipements publics conçus en fonction des besoins de la collectivité et selon les caractéristiques définies par celle-ci.

Le 15 janvier 2013, le recours était rejeté intégralement par le tribunal administratif de Nice et, le 13 mars 2013, il était fait appel de ce jugement.

Ce contentieux a eu pour effet de bloquer l'opération d'aménagement pendant trois ans. Il a coûté à la commune environ 60 000 € de frais d'avocat et d'études de solutions alternatives.

5.2.2.5 Une reprise éphémère en maîtrise d'ouvrage publique (octobre 2014)

Par délibération du 29 septembre 2014, au vu du recours non encore jugé, le conseil municipal autorisait le maire « à engager toutes les procédures requises permettant d'assurer la remise en état pour une prochaine livraison du bâtiment ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir pris cette nouvelle orientation car le permis délivré à Icade serait tombé le 6 décembre 2014 si les travaux n'avaient pas été engagés à cette date. Toutefois, cette explication de la volte-face de la ville paraît peu pertinente car le projet qu'elle s'apprêtait à réaliser était différent de celui de la société Icade, de sorte que le permis dont l'exécution était ainsi recherchée avant sa péremption ne pouvait vraisemblablement pas servir de base aux travaux de la ville.

En dépit de sa formulation peu claire et non explicite quant au choix de la maîtrise d'ouvrage publique, cette délibération était présentée publiquement comme « une reprise en maîtrise d'ouvrage publique » de l'opération.

Le 27 octobre 2014, le maire proposait un nouveau projet, très différent de celui porté par la société Icade. Celui-ci devait consister dans :

- La réhabilitation du bâtiment de la halle aux trains pour offrir 1 800 m² d'espaces publics, notamment pour un marché couvert et des espaces d'expositions et d'animation ;
- Un parc de stationnement souterrain de 450 places sur le site ;
- Des espaces verts nombreux ;
- La constructibilité résiduelle devait permettre la réalisation d'un gymnase financé par le département et l'extension d'une grande surface déjà implantée.

Selon la commune, le coût prévisionnel de ce nouveau projet s'élevait à 15 M€ et comprenait les espaces publics (en fait principalement des espaces verts), le remontage de la halle aux trains et les locaux associatifs. Le parking aurait été réalisé dans le cadre d'une délégation de service public, sans coûts pour la commune.

5.2.2.6 Le retrait du contentieux et la relance du projet initial (novembre 2014)

Le 28 octobre 2014, l'opposant au projet se désistait de son recours devant la Cour administrative d'appel et, le 17 novembre 2014, le maire, qui s'était pourtant montré très critique vis-à-vis de la société Icade, annonçait la reprise du projet initial mené par cette entreprise.

Le 24 novembre 2014, le conseil municipal déclassait les parcelles concernées et l'acte de cession du foncier était signé le même jour avec la SCCV Nice Gare du Sud détenue par Icade.

Les travaux du parc de stationnement commençaient donc début décembre 2014.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que la livraison du parking et celle de la halle interviendraient au début de l'année 2017. Le complexe cinématographique, les commerces, les logements en mixité et les logements étudiants seront achevés début 2018. Le gymnase et la salle des associations suivront entre la fin de l'année 2018 et le début de 2019.

La métropole sera chargée des aménagements extérieurs en maîtrise d'ouvrage publique. Les estimations faites par les groupements dans leurs offres finales de juin 2010 étaient de l'ordre de 4,3 M€ HT.

5.2.3 La réalisation de la médiathèque en maîtrise d'ouvrage publique

La façade restaurée et le parvis ont été inaugurés le 7 décembre 2013 et la bibliothèque « Raoul Mille » a été ouverte et inaugurée le 16 janvier 2014. C'est à ce jour l'unique ouvrage qui ait été réalisé en près de 25 ans sur le site. Le parvis a été réalisé par la métropole pour un coût de 658 000 € HT.

Par un marché notifié le 2 août 2010, la commune a confié la maîtrise d'œuvre de cette médiathèque à un groupement composé des architectes Roubert-Ravaux-Clément associés, Biancheri Architecture, CEEC Radicchi, Conseil plus ingénierie, Michel Nicolaï, pour une rémunération qui s'est élevée au final à 635 364 € HT à la suite d'un avenant n° 1 du 21 novembre 2012.

Les travaux ont été décomposés en neuf lots attribués en janvier 2012, qui ont généré 5,35 M€ HT de paiements.

Titulaire	Montant initial HT	Avenant 1	Avenant 2	Montant total HT	total avenants	% du MI	Montant TTC	Mandaté TTC
Spada	1 946 990	94 464		2 041 454	94 464	4,9%	2 441 579	2 598 651,71
Charpente couverture azuréenne	518 768	25 388		544 156	25 388	4,9%	650 810	691 217,98
menuiserie lazer	725 492	32 817		758 309	32 817	4,5%	906 938	920 123,87
cappellini	379 883	-	17 040	396 923	17 040	4,5%	474 720	471 387,88
Eiffage énergie	383 839	18 350		402 189	18 350	4,8%	481 018	521 528,77
Azur clim	410 308	-	18 586	428 895	18 586	4,5%	512 958	518 797,29
Planet staff / med cloisons	366 388	16 230		382 618	16 230	4,4%	457 611	486 606,96
RPM Bally	103 719	17 278		120 997	17 278	16,7%	144 712	148 430,97
Kone	32 650	650		33 300	650	2,0%	39 827	40 672,16
total	4 868 037	205 177	35 626	5 108 840	240 803	4,9%	6 110 173	6 397 418

Le coût global de la médiathèque et du parvis s'élève donc à 6,7 M€ HT, soit 8 M€ TTC.

5.3 Le coût global de l'opération pour la commune

Compte tenu de l'obtention de 4,4 M€ de subventions⁶², l'aménagement des deux hectares de la gare du sud (*stricto sensu*, donc hors boulevard Malaussena et voies attenantes) pour le périmètre correspondant à l'actuel projet aura donc coûté au contribuable niçois près de 55 M€ sur une période de 25 ans (cf. annexe 1) y compris les achats de terrains (12,6 M€) et l'abandon du projet de la précédente municipalité (pour un coût net d'environ 12 M€).

Au terme de l'opération, la commune sera en tout et pour tout propriétaire de la médiathèque Raoul Mille, d'une salle pour les associations et de la halle aux trains, dont la destination définitive (marché démontable, halle permanente, etc.) n'était pas encore arrêtée au moment de la clôture du contrôle de la chambre et n'a pas été précisée par la ville dans sa réponse aux observations provisoires de la juridiction. La métropole sera quant à elle propriétaire des aménagements extérieurs.

Le reste des constructions et leur terrain d'assiette appartient désormais aux opérateurs privés.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a fait valoir qu'elle ne contestait pas les chiffres de la juridiction mais estimait que la présentation qui en est faite était biaisée, notamment parce que la ville aurait obtenu de très importantes contreparties de la part du promoteur, qui est tenu de bâtir d'importants équipements et constructions qui permettront l'embellissement de ce quartier. La ville souligne ainsi qu'en échange du foncier, celui-ci s'est engagé à livrer un parking de 700 places, plus de 11 000 m² de logements, dont une part importante de logements sociaux et étudiants, près de 5 000 m² de commerces, un cinéma multiplexe et des salles de sport, le tout dans le cadre d'un projet architectural négocié avec la ville.

La chambre ne conteste pas la réalité des équipements qui seront construits. Elle constate seulement qu'au terme d'une opération qui aura coûté 55 M€ au contribuable, la grande majorité des équipements qui en résulteront appartiendront à des opérateurs privés et que l'actif de la commune et de la métropole ne s'enrichira que de la médiathèque, de la halle aux trains et des aménagements extérieurs.

⁶² 3,8 M€ de l'Etat et 0,6 M€ de la région. La commune a indiqué que le principe d'une subvention d'environ 1 M€ du département était acté.

**Annexe 1 : Dépenses liées à l'aménagement du secteur de la « gare du sud »
(hors travaux avenue Malaussena, place Charles de Gaulle et voies attenantes)**

Objet	Titulaire	mandaté marché HT	Indemnisation non soumise à TVA	Total HT	Total TTC
Achat du terrain			12 650 000	12 650 000	12 650 000
cession gratuite d'autres lots et différence avec estimation de la valeur des terrains par France domaine				5 590 000	5 590 000
Indemnisation promoteur	Trema		3 810 000	-	3 810 000
Projet Peyrat abandonné					
	<i>Prestations intellectuelles "perdues"</i>				
Marché de définition	Faloci	251 541		251 541	300 843
	Vacchini	251 541		251 541	300 843
	Berger	251 541		251 541	300 843
	Grégotti	251 541		251 541	300 843
Marché maîtrise œuvre (mairie)	Faloci / TECHNIP	6 553 316	216 203	6 769 518	8 053 968
Marché maîtrise œuvre (gare du sud)	Faloci / TECHNIP	816 208	13 012	829 220	989 197
Marché maîtrise œuvre (gare du sud - façade)	Thierry Algrin	108 784		108 784	130 106
Marché de contrôle (mairie)	Bureau véritas	75 976	4 275	80 252	95 143
Marché de contrôle (gare du sud)	Bureau véritas	44 432	1 913	46 345	55 053
Assistance maîtrise d'ouvrage (mairie)	setec-molas-terrasol (marché	514 123		514 123	614 891
Assistance maîtrise d'ouvrage (mairie)	setec molas sodecset (marché	860 878			1 029 610
mission ordonnancement, pilotage, coordination	(somerc	229 002	1 419	230 420	275 304
Dépose structure métallique gare du sud	dumez	627 479		627 479	750 465
	<i>Marchés travaux</i>				
CARI STCM			335 787	335 787	335 787
CARI SATV			86 302	86 302	86 302
				-	-
	<i>Médiathèque peyrat</i>			-	-
lot1 gros œuvre	Francobat	122 646	38 263	160 909	184 948
lot2a facade murs	difral		7 746	7 746	7 746
Projet estrosi					
Habillage facade gare du sud (toile sérigraphiée)	Batec (AMO)	10 000		10 000	11 960
	Peradotto	32 002		32 002	38 274
	Mash	156 024		156 024	186 605
	<i>Opération d'aménagement urbain</i>				
Assistance maîtrise d'ouvrage (marché avril 2010)	iosis/CVS/cvl	157 450		157 450	188 310
concours aménagement urbain - indemnités	ICADE	70 000		70 000	83 720
	EIFFAGE	70 000		70 000	83 720
	CERAM	70 000		70 000	83 720
					-
Achat VEFA de la halle	ICADE	7 133 288		7 133 288	8 531 412
Achat VEFA de la salle pour les associations	ICADE	871 317		871 317	1 042 095
	<i>Aménagements extérieurs</i>	4 292 000		4 292 000	5 150 400
	<i>Parvis de la gare</i>	658 000		658 000	786 968
				-	-
	<i>Réalisation médiathèque</i>			-	-
maîtrise d'œuvre	Roubert/biancheri et autres	635 364		635 364	759 896
lot 1 gros œuvre	Spada	2 172 786		2 172 786	2 598 652
lot 2 charpente couverture	charpente couverture azuréen	577 941		577 941	691 218
lot 3 menuiserie bois	menuiserie lazer	769 334		769 334	920 124
lot 4 metallerie ferronnerie	cappellini	394 137		394 137	471 388
lot 5 electricité	Eiffage énergie	436 061		436 061	521 529
lot 6 chauffage / clim	azur clim	433 777		433 777	518 797
lot 7 cloisons doublage	planet staff / med cloisons	406 862		406 862	486 607
lot 8 peintures	RPM Bally	124 106		124 106	148 431
lot 9 ascenceurs	Kone	34 007		34 007	40 672
Total		30 463 463	17 164 920	48 547 505	59 206 390

Annexe 2 : évolution de l'imputation des dépenses et recettes de l'opéra de Nice avant et après la transformation en budget annexe

Budget général commune	2011	2012	2013	Evol 2011/2013
011 charges à caractère général	2 799 844			
012 charges de personnel	18 453 297			
65 autres charges gestion courantes	520 991			
67 charges exceptionnelles	452 276	18 706 539	18 301 943	
Total charges fonctionnement	22 226 408	18 706 539	18 301 943	-3 924 465
013 atténuations de charges				
70 produits des services	1 235 892			
74 dotations et participations	2 320 000			
75 autres produits gestion courantes	32 042			
77 produits exceptionnels	39 008			
Total produits	3 626 943			-3 626 943
Solde	18 599 465	- 18 706 539	- 18 301 943	-297 522

Budget annexe de l'opéra	2011	2012	2013	Evol 2011/2013
011 charges à caractère général		2 506 942	2 215 211	
012 charges de personnel		19 054 962	18 646 820	
65 autres charges gestion courantes		362 899	357 609	
67 charges exceptionnelles		80 320	19 911	
Total charges fonctionnement		22 005 122	21 239 551	21 239 551
013 atténuations de charges		27 776	16 110	
70 produits des services		1 494 185	1 669 175	
74 dotations et participations		2 100 000	1 850 000	
75 autres produits gestion courantes		92 282	254 170	
77 produits exceptionnels		18 706 539	18 301 943	
Total produits fonctionnement		22 420 782	22 091 398	22 091 398
Solde		415 660	851 848	851 848

Annexe 3 : taux de la taxe d'habitation des communes de plus de 200 000 habitants et de leurs intercommunalités.

Taxe d'habitation

Ville	Population (En milliers)	2008	2009	2010	2011	2012
Lyon	445	20,19%	21,30%	21,30%	21,30%	21,30%
Toulouse	390	19,55%	15,67%	16,33%	15,87%	15,87%
Nantes	270	21,96%	23,80%	24,04%	24,04%	24,04%
Strasbourg	263	24,06%	24,06%	24,06%	24,06%	24,06%
Montpellier	225	21,34%	22,49%	22,49%	22,49%	22,49%
Bordeaux	215	22,64%	22,98%	22,98%	22,98%	22,98%
Rennes	206	20,43%	21,04%	21,99%	21,99%	21,99%
Moyenne		21,45%	21,62%	21,88%	21,82%	21,82%
Nice	343	18,58%	21,33%	21,33%	21,33%	21,33%
Ecart à la moyenne		-2,87%	-0,29%	-0,55%	-0,49%	-0,49%
<hr/>						
Intercommunalité		2008	2009	2010	2011	2012
Lyon		0,00%	0,00%	0,00%	7,25%	7,25%
Toulouse		0,00%	4,02%	4,02%	14,34%	14,34%
Nantes		0,00%	0,00%	0,00%	8,56%	8,56%
Strasbourg		0,00%	0,00%	0,00%	10,26%	10,44%
Montpellier		0,00%	0,00%	0,00%	11,08%	12,08%
Bordeaux		0,00%	0,00%	0,00%	8,22%	8,22%
Rennes		0,95%	1,45%	1,45%	12,29%	12,99%
Moyenne		0,14%	0,78%	0,78%	10,29%	10,55%
Nice		0,00%	0,00%	0,00%	8,13%	8,13%
Ecart à la moyenne		-0,14%	-0,78%	-0,78%	-2,16%	-2,42%
<hr/>						
Total TH	Population	2008	2009	2010	2011	2012
Lyon	445	20,19%	21,30%	21,30%	28,55%	28,55%
Toulouse	390	19,55%	19,69%	20,35%	30,21%	30,21%
Nantes	270	21,96%	23,80%	24,04%	32,60%	32,60%
Strasbourg	263	24,06%	24,06%	24,06%	34,32%	34,50%
Montpellier	225	21,34%	22,49%	22,49%	33,57%	34,57%
Bordeaux	215	22,64%	22,98%	22,98%	31,20%	31,20%
Rennes	206	21,38%	22,49%	23,44%	34,28%	34,98%
Moyenne		21,59%	22,40%	22,67%	32,10%	32,37%
Nice	343	18,58%	21,33%	21,33%	29,46%	29,46%
Ecart à la moyenne		-3,01%	-1,07%	-1,34%	-2,64%	-2,91%

Source : collectivités-locales.gouv.fr

**Annexe 4 : compétences respectives du conseil municipal et du conseil d'exploitation
dans la gestion de l'opéra de Nice**

Compétences du conseil municipal	Compétences du conseil d'exploitation
vote du budget	tous les domaines non réservés au conseil municipal
fixation des tarifs et des prestations et produits fournis par la régie	fixation des indemnités de jury pour les concours de recrutement des personnels contractuels de l'opéra
approbation des comptes	versement de recettes pour le compte de tiers, à l'occasion de soirées caritatives, sous forme de subventions
encaissement de recettes pour le compte de tiers (œuvres caritatives)	versement de subventions privées, des parts de coproduction, des recettes de mécénat
protocoles transactionnels	
modification des différents statuts des personnels de l'opéra	
modifications et mises à jour du tableau des cadres : création, suppression ou modification des emplois	
modification des conditions d'engagement des personnels contractuels	
réorganisation structurelle interne au fonctionnement de l'orchestre philharmonique du ballet ainsi que du chœur	
revalorisation des conditions de rémunération des vacataires	
abrogation des délibérations obsolètes	
modification des délibérations-cadres	
demande de subventions auprès d'organismes publics ou privés	
programmation artistique	

Annexe 5 : décomposition des recettes de l'opéra non issues du budget communal

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
recettes de billetterie et ventes de programme	1 489 744	1 065 907	1 690 266	1 118 759	1 272 383	1 230 453	1 269 587
mécénat et parrainage, locations, participations, locations de locaux	219 355	98 299	175 358	163 874	305 468	514 574	379 718
subvention du département des Alpes-Maritimes	2 557 000	2 600 000	1 840 000	2 320 000	2 100 000	1 850 000	1 810 000
Total des recettes hors financement de la ville de Nice	4 266 099	3 764 206	3 705 624	3 602 633	3 677 851	3 595 027	3 459 305

Source : comptes administratifs

Annexe 6 : présentation et évolution des tarifs de l'opéra de Nice

	2007/2008	2010/2011	2014/2015	évolution 2010-2015	évolution 2007-2015
Opéras					
série 1	75	78	78	0%	4%
série 2	35	50	50	0%	43%
série 3	21	38	38	0%	81%
série 4	10	24	24	0%	140%
série 5		12	12	0%	tarif n'existant pas en 2007/2008
opéras version de concert					
série 1	n'existait pas	60	60	0%	tarif n'existant pas en 2007/2008
série 2		40	40	0%	
série 3		30	30	0%	
série 4		20	20	0%	
série 5		10	10	0%	
Concert					
série 1	23	28	28	0%	22%
série 2	15	22	22	0%	47%
série 3	10	18	18	0%	80%
série 4	7	12	12	0%	71%
série 5		8	8	0%	tarif n'existant pas en 2007/2008
concert exceptionnel					
série 1	40	40	40	0%	0%
série 2	25	30	30	0%	20%
série 3	15	25	25	0%	67%
série 4	7	15	15	0%	114%
série 5		10	10	0%	tarif n'existant pas en 2007/2008
ballet orchestre					
série 1	35	40	40	0%	14%
série 2	20	30	30	0%	50%
série 3	10	25	25	0%	150%
série 4	7	20	20	0%	186%
série 5		10	10	0%	tarif n'existant pas en 2007/2008
ballet sur bande sonore					
série 1	20	22	22	0%	10%
série 2	14	18	18	0%	29%
série 3	10	15	15	0%	50%
série 4	7	10	10	0%	43%
série 5		8	8	0%	tarif n'existant pas en 2007/2008

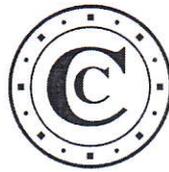
Source : opéra de Nice

Annexe 7 : comparaison des tarifs de l'opéra de Nice avec quelques autres opéras de province (2014-2015)

Comparaison de tarifs de quelques opéras de province pour la saison 2014/2015

	Nice	Toulon	Marseille	Monaco	Bordeaux	Lyon	Lille	Montpellier	ONR (à Strasbourg)	Toulouse
Opéras										
cat. 1	78	72	73 à 78		85 à 110	94	69	65	85 à 90	100
cat. 2	50	54	63 à 68		64 à 80	74	49	57	80 à 85	78
cat. 3	38	41	51 à 56		43 à 70	56	30	42	75 à 80	48
cat. 4	24	28				34	13	25	53 à 58	39
cat. 5	12	9				13	5		30 à 35	19,5
opéras version de concert										
cat. 1	60				55	85				
cat. 2	40				41	68				
cat. 3	30				27	44				
cat. 4	20					28				
cat. 5	10					13				
Concert										
cat. 1	28	20	24		35 à 45	52	23 à 34	32	48	
cat. 2	22	20	19		26 à 34	42	18 à 25	28	44	
cat. 3	18	20	11		17 à 23	30	14 à 18	24	38	
cat. 4	12	20				20	9 à 10		30	
cat. 5	8	17				10	5		18	
ballet										
cat. 1	40				45	38	23 à 34		38 à 48	40 à 50
cat. 2	30				34	30	18 à 25		32 à 44	32 à 37
cat. 3	25				23	22	14 à 18		28 à 38	16 à 22
cat. 4	20					10	9 à 10		24 à 30	13 à 16
cat. 5	10						5		18	6,5 à 8

Source : Opéra de Nice, sites internet des opéras concernés



Le Président,

Marseille, le 22 JAN. 2016

Référence à rappeler : Greffe/BM/SM n° 0305.
Recommandée AR n° 107 896 3702 1.

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 commune de Nice à partir de l'exercice 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.

Conformément à l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe seront portés à la connaissance de l'assemblée délibérante et, en temps utile, lui communiquer copie de son ordre du jour.

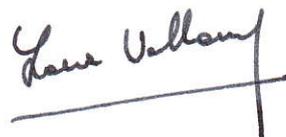
Après cette date, ce document deviendra communicable et sera mis en ligne sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

J'appelle votre attention sur les dispositions introduites à l'article L. 243-7 du code des juridictions financières par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui prévoient que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués (...) ».

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante, dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions que vous aurez entreprises à la suite des observations de la chambre.

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.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Louis Vallernaud', with a horizontal line drawn underneath it.

Louis VALLERNAUD

Monsieur Christian ESTROSI
Député-Maire de la commune de Nice
Hôtel de Ville
5, rue de l'Hôtel de Ville
06000 NICE