

Réponse de
Monsieur le Maire de Nice



VILLE DE NICE

Monsieur Louis VALLERNAUD
Président de la Chambre Régionale des
Comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur
17 Rue de Pomègues
13295 Marseille Cedex 08

Nice, 15 JAN. 2016

Référence : Greffe/BM/SM n°3132
Sous enveloppe remise en main propre

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives concernant la gestion de la commune de Nice

Monsieur le Président,

Je vous prie de trouver, ci-dessous, les éléments de réponse que la Ville de Nice souhaite apporter au rapport d'observations définitives arrêté par la Chambre régionale des comptes, dans sa séance du 9 novembre 2015, concernant la gestion de la commune de Nice à partir de l'exercice 2006.

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

Philippe PRADAL

Premier Adjoint au Maire de Nice

**Réponse au rapport d'observations
définitives concernant la gestion de la
commune de Nice**

A compter de l'exercice 2006

Synthèse de la Réponse :

La Ville de Nice considère que sa situation financière n'est pas préoccupante, sauf à induire que ce qualificatif, dans un contexte de baisse massive et durable des dotations de l'Etat, s'applique à l'ensemble des collectivités territoriales.

La politique gouvernementale, consistant à faire peser sur les collectivités territoriales l'effort de redressement des comptes publics, sans réflexion sur l'équilibre des compétences transférées, pénalise la Ville de Nice depuis 2014. Elle s'est amplifiée en 2015 et pourrait encore s'aggraver si les effets de la réforme de la dotation globale de fonctionnement, introduite dans le projet de loi de finances pour 2016 et pour le moment repoussée à 2017, sont mal maîtrisés par le législateur.

En tout état de cause, la Ville de Nice s'attache à identifier et mettre en œuvre des marges financières lui permettant de surmonter ce contexte défavorable. Elle bâtit sa prospective financière sur une politique d'économies ambitieuse et réaliste. Elle revendique une gestion active de son patrimoine, qui doit la conduire à pouvoir financer une part notable de ses nouveaux équipements par des cessions foncières et immobilières. Elle a renégocié la totalité de ses emprunts structurés, ce qui engendrera, dès 2016, une économie substantielle sur ses frais financiers. Enfin, alors qu'un retard d'équipements structurants a été résorbé au cours de la période 2008-2013, elle a d'ores et déjà ajusté sa politique d'investissement.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, la Ville de Nice entend suivre la première recommandation de la Chambre en expérimentant, à compter du 18 janvier 2016, un nouveau dispositif de contrôle automatisé du temps de travail.

De même, si elle conteste les appréciations de la chambre selon lesquelles elle verserait des primes irrégulières à ses agents (en effet, ces primes ont un fondement juridique ancien qui n'a jamais été contesté jusque là), la Ville de Nice en modifiera le cadre juridique d'attribution afin de sécuriser totalement le fondement sur lequel repose leur versement aux agents municipaux. En synthèse, l'indexation de la prime d'aide aux vacances sur l'évolution du point d'indice de la fonction publique sera abandonnée, tout comme le versement de la prime de départ à la retraite et le congé libérable de deux mois.

Dans sa synthèse, la Chambre a souhaité rapprocher le coût de fonctionnement de l'opéra de Nice de celui d'une commune de 10 000 à 15 000 habitants – ce qui n'est, de fait, pas contestable. Cette comparaison met en relief la lourdeur de la charge de cet équipement, que la Ville de Nice constate comme l'ensemble des collectivités françaises dotées d'un opéra de taille similaire.

Bien que la Chambre ait pris en compte un certain nombre de réponses apportées par la Ville, elle a maintenu 5 recommandations.

Par délibération du Conseil municipal en date du 18 septembre 2015, la Ville a placé, la régie de l'Opéra, comme le souhaitait la Chambre, sous la responsabilité d'un Directeur Général unique, à qui elle a confié le soin d'examiner les modalités de mise en œuvre des recommandations que la Ville entend suivre.

Enfin, la Ville ne peut que s'étonner de l'approche très restrictive de la chambre concernant le projet de la gare du sud.

Pour mémoire, le projet de la gare du Sud comprend :

- Un espace de 1670 m² dans l'ancienne halle aux trains ;
- Des équipements de loisirs (salles de sports, multiplexe, locaux associatifs) ;
- Des commerces en pied d'immeuble pour près de 5000 m² ;
- Des logements en nombre : en accession (71 logements), en résidence étudiante (144 logements), sociaux (51 logements) ;
- Des espaces publics paysagers ;
- Un parc de stationnement de 700 places.

Le coût total du projet s'élève à 116,4 M d'euros TTC dont seulement 16M€ financés par les deniers publics (achat de la halle et locaux en VEFA, aménagement des espaces verts et espaces publics et aménagements intérieurs).

La chambre aurait légitimement pu saluer l'initiative de la Ville de Nice de mettre en œuvre un projet urbain d'envergure dont 90% sont financés par le secteur privé. A l'heure des restrictions sans précédent des dotations de l'Etat aux collectivités, ce montage est sans aucun doute précurseur de pratiques que les collectivités devront privilégier dans les années à venir.

Par ailleurs, la ville a effectivement dû assumer les conséquences financières de l'abandon du précédent projet. Ce choix a impacté les finances de la Ville à hauteur de 12M d'euros soit 5% du coût total du projet porté par la précédente municipalité (245M d'euros).

Le projet porté dès 2008 a permis par conséquent de préserver les intérêts des niçoises et des niçois tout en proposant un programme de dynamisation et de requalification urbaines, au même titre que le Plan National De Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) situé sur un périmètre proche de la gare du sud, ou que les opérations de renouvellement urbain.

2. LA SITUATION FINANCIERE

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

La Ville prend acte du satisfecit de la Chambre concernant le bon niveau d'exécution budgétaire, celui-ci atteignant pour la section de fonctionnement entre 98 et 99 % pour les dépenses et entre 103 à 105 % pour les recettes.

La Ville relève et confirme le commentaire de la Chambre selon lequel ses estimations en recettes sont prudentes, d'où un taux d'exécution régulièrement supérieur à 100 %.

En investissement, la Chambre note une surestimation systématique en recettes. Elle convient toutefois que celle-ci résulte principalement des retards importants ayant affecté le versement des subventions liées au nouveau stade et qui ne lui sont donc pas imputables.

En effet, la subvention de l'Etat n'a été perçue par la ville qu'au cours de l'exercice 2014. La Chambre aurait également pu mentionner les engagements non tenus de la région, soit 7 M€, dans le financement de cet équipement structurant.

2.2 Les changements de périmètre influent fortement sur la structure du budget

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

La Chambre décrit ici l'évolution du paysage intercommunal, à savoir création de la communauté d'agglomération au 1er janvier 2002, le passage au statut de communauté urbaine le 1er janvier 2009, puis l'opération de transformation-fusion en métropole à compter du 31 décembre 2011.

La ville revendique avoir pris une part active dans ce processus d'intégration intercommunale unique en France.

En ce qu'elle a vocation à porter et mutualiser les investissements structurants sur son territoire, la Métropole Nice Côte d'Azur constitue une opportunité de développement pour les 49 communes qui la composent, fortement encouragée par les pouvoirs publics.

2.2.2 La mutualisation des services

La Ville tient rappeler les efforts mis en œuvre en matière de mutualisation.

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) a été érigé en services communs.

A compter de mai 2012, la convention est devenue tripartite et associe également depuis le centre communal d'action sociale de la Ville de Nice.

Cette politique de bonne gestion ne cesse d'être approfondie. 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.

Les bilans de la convention de mutualisation (l'exercice 2014 présenté au bureau métropolitain du 4 février 2016, pour information, étant le dernier disponible) laissent apparaître les résultats suivants :

- Par rapport aux dépenses de référence, c'est-à-dire celles constatées l'année précédant la mise en commun, des économies de 4 991 603 € en 2012, de 2 793 204 € en 2013 et de 3 830 485,77 € en 2014 sont observées. Cette économie est d'autant plus remarquable que nombre des services communs ont été créés à compter du 1er janvier 2010, 2009 étant dans ce cas l'année de référence ;
- A périmètre constant, 56 postes ont été supprimés au 31 décembre 2014, sur 1428, soit - 3,9 %.
- Une rationalisation des implantations, en dépit d'évolutions considérables de périmètre (mutualisation des services du CCAS, pour la Métropole, passage du statut de communauté urbaine à celui de métropole et élargissement du périmètre de 24 à 49 communes), ayant permis de réaliser une économie sur les loyers et charges de 541 456 € en 2012 et 307 174 € en 2013.

Il convient de souligner que la Ville, la Métropole et le CCAS ont fait le choix de recourir à la constitution de services communs, forme la plus intégrée de mutualisation prévue par la législation.

Depuis le 1^{er} juillet 2015, les services déconcentrés de l'Etat n'assurent plus les missions d'assistance aux petites communes en matière d'autorisations d'urbanisme.

Afin de pallier ce désengagement de l'Etat, la Métropole a constitué avec 21 communes membres un service commun d'instruction des autorisations d'urbanisme et permis de construire. La ville de Nice adhère à ce service commun pour les missions suivantes : contrôle des conformités, conseil juridique et pré contentieux. Elle a également transféré 4 agents au titre du service commun.

D'autres initiatives sont intervenues et notamment des mutualisations en matière d'achat. La Ville est ainsi l'un des 48 membres du groupement de commande portant sur la fourniture et l'acheminement d'électricité et dont la coordination est assurée par la Métropole Nice Côte d'Azur.

La ville souhaite exploiter pleinement les évolutions introduites par la loi NOTRe, qui laissent entrevoir de nouvelles possibilités – et donc de nouveaux gains de gestion potentiels – dans le domaine de la mutualisation (possibilité d'étendre la convention aux établissements publics de la commune et de la Métropole, réalisation d'un schéma de mutualisation pluriannuel qui pourrait permettre d'étendre et d'approfondir les relations avec les communes métropolitaines autres que Nice, ainsi qu'avec leurs établissements publics).

2.2.3 La reprise en régie des cantines scolaires

La Chambre effectue un développement sur la reprise en régie des cantines scolaires que la Ville a souhaité compléter.

Elle indique que la reprise en régie s'est traduite par un déficit en augmentation de près de 5 M€ entre 2010 et 2014 en précisant que « *cette évolution du coût de l'activité s'explique principalement par une modification notable du périmètre du service* ».

La commune souhaite revenir sur les deux raisons principales qui expliquent cette évolution du périmètre :

1. L'un des objectifs prioritaires de la reprise en régie était d'améliorer la qualité des repas servis, jugée très défavorablement par les parents, les élèves et la communauté enseignante, du temps du précédent délégataire.

Dorénavant, les menus des écoliers comprennent au moins 25 % de produits BIO. Pour les menus de la petite enfance, ce taux est compris entre 40 et 45 %. En ce qui concerne les approvisionnements, les circuits courts ainsi que les fruits et légumes de saison sont favorisés, dans le droit fil des orientations données par le Gouvernement après la COP 21.

La viande servie est quasi-intégralement d'origine française et labellisée.

La qualité a un coût que la Ville assume pour la santé et le bien être des enfants niçois. Elle tient néanmoins à préserver le pouvoir d'achat des familles et ne souhaite donc pas en répercuter le surcoût sur les parents.

2. Ce service public, tel qu'il est aujourd'hui géré, remporte un franc succès.

Comme l'indique la Chambre, le nombre de repas servis a progressé de plus de 16 % depuis l'année scolaire 2011-2012, en passant de 3 245 942 à 3 771 657.

Les établissements de la petite enfance sont aujourd'hui fournis par la cuisine centrale, au lieu d'avoir recours à un prestataire. Cela représente plus de 338 000 repas pour l'année 2014-2015.

2.2.4 La transformation de l'opéra en budget annexe

La Chambre décrit les variations des postes budgétaires consécutives à la constitution d'une régie de l'Opéra à autonomie financière. Elle note que cette transformation en budget annexe est « *globalement neutre sur le résultat de la commune* ».

La ville tient à préciser que cette initiative d'individualisation des coûts ne trouve son origine dans aucune exigence réglementaire, mais a été guidée par une volonté de transparence et de plus grande clarté voulue par la municipalité.

2.3 La formation de l'autofinancement

2.3.1 La capacité d'autofinancement

Le rapport définitif retrace un échange entre la Chambre et la Ville sur les niveaux de certains ratios financiers.

La Chambre considère le niveau de l'excédent brut de fonctionnement (« EBF ») insatisfaisant, car inférieur au seuil de 20 % des produits de gestion.

Toutefois, aucune norme n'impose aux communes d'atteindre un tel niveau d'EBF, qui nécessiterait par ailleurs une forte hausse de la fiscalité. Il convient également de relever que la ville respecte scrupuleusement les dispositions légales applicables en matière d'équilibre budgétaire et que son budget est effectivement exécuté en équilibre.

La ville tient à rappeler sa stratégie consistant à dégager un autofinancement suffisant pour financer les investissements de proximité attendus par les Niçois, sans solliciter inutilement les contribuables ou les usagers déjà accablés par les hausses de fiscalité mises en œuvre par l'Etat depuis 2012 et reproduites dans le tableau ci-dessous.

Loi de finances initiale	2011	2014	Evolution en valeur	Evolution en pourcentage
Impôt sur le revenu	59,61 Md€	80,33 Md€	20,72 Md€	35%
Impôt sur les sociétés	57,24 Md€	64,21 Md€	6,97 Md€	12%

Pour saisir les implications des commentaires de la Chambre, la Ville s'est livrée à un calcul. Pour atteindre un seuil d'EBF correspondant à 20 % des produits de gestion, la ville devrait trouver 48 M€ de recettes supplémentaires.

Convertis en pourcentage d'augmentation de fiscalité, cela donnerait une hausse des taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties de 18 %.

Ces 48 M€ peuvent être mis en perspective avec l'impact de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (« DGF »).

Il convient de rappeler qu'entre 2013 et 2017, la DGF versée à la Ville devrait diminuer de 35,62 M€, soit 79,55 M€ de pertes en cumulé pour cette seule recette.

Le simple respect des règles posées par le code général des collectivités territoriales en matière d'équilibre budgétaire a permis à la Ville de réaliser les investissements aux services des niçois sans dégrader le taux des emprunts accolés.

En réponse, la chambre a précisé que le rétablissement d'un EBF ne passe pas uniquement par la voie d'une augmentation de fiscalité. La ville n'a fait qu'illustrer le niveau d'effort nécessaire pour atteindre ce ratio, sans s'interdire, bien au contraire, la voie d'économies supplémentaires.

En €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
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	547 599 846
Charges de gestion (B)	449 318 761	400 563 024	414 766 737	442 119 136	439 047 601	452 039 360	456 965 871	476 378 087
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	90 515 810	67 456 343	81 934 869	74 432 144	87 837 362	79 282 161	68 493 250	71 221 759
<i>en % des produits de gestion</i>	16,8%	14,4%	16,5%	14,4%	16,7%	14,9%	13,0%	13,0%
+/- résultat financier - subventions exceptionnelles versées aux SPIC (budget annexe)	-16 120 293	-4 441 100	-8 754 284	-6 176 349	-12 075 995	-8 288 705	-14 698 844	-10 521 676
+/- Autres résultats exceptionnels réels = CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT BRUTE	46 342 232	62 577 580	53 941 460	54 894 273	50 657 308	55 287 373	37 054 708	39 103 336
<i>en % des produits de gestion</i>	8,6%	13,4%	10,9%	10,6%	9,6%	10,4%	7,0%	7,1%
- Annuité en capital de la dette = CAF nette ou disponible (C)	48 193 469	50 152 157	65 687 627	74 129 168	41 569 885	45 112 671	44 639 306	44 012 875
	-1 851 237	12 425 423	-11 746 167	-19 234 895	9 087 423	10 174 702	-7 584 598	-4 909 539

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

Comme dans son rapport précédent, la Chambre juge sévèrement le projet de construction du stade Allianz Riviera et le mode de réalisation choisi par la Ville :

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 fonctionnement.

Ce commentaire de la Chambre part d'une analyse erronée du contrat de partenariat. En effet, celui-ci ne porte pas simplement sur la construction de l'équipement. Il a également eu pour objet de confier au partenaire le financement de la construction, puis l'entretien, la maintenance et l'exploitation du stade pendant 27 années et demie.

Or, même si le financement, l'entretien, la maintenance et l'exploitation du stade avaient été réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique, des dépenses de fonctionnement auraient dû être constatées.

D'ailleurs, en ce qu'elle permet de fixer contractuellement les charges d'exploitation de l'équipement (entretien, maintenance, gestion de l'équipement et gros entretien et renouvellement) en amont de sa réalisation, la formule du PPP s'avère particulièrement avant-gardiste et transparente.

Cette innovation a été consacrée par l'article 107 de la loi NOTRe. Il impose à l'exécutif de présenter à l'assemblée délibérante, pour toute opération exceptionnelle d'investissement, une étude relative à son impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement.

La Ville a conduit une étude afin de comparer, *a posteriori*, le coût global de la réalisation et de l'exploitation du stade en maîtrise d'ouvrage publique et en contrat de partenariat.

Celle-ci démontre, de manière cohérente avec les études préalables qui avaient été réalisées, que le choix du mode de gestion en contrat de partenariat s'avère être le plus intéressant pour la Ville.

En effet, le coût global qui en résulte est moins élevé de 8,7 %, correspondant à 19,43 M€ en valeur actuelle nette 2009, par rapport à l'hypothèse d'une gestion de cette opération en maîtrise d'ouvrage publique.

La Chambre estime que le PPP du Grand Stade « consomme » 11,41 M€ de capacité d'autofinancement nette en 2015 et qu'il aurait ainsi un effet d'éviction des nouveaux investissements.

La Ville tient à mettre en perspective les chiffres avancés par la Chambre avec ceux de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (« DGF »). La DGF 2015 est inférieure de 14,65 M€ à la DGF 2013. En 2017, l'écart par rapport à 2013 pourrait atteindre 35,62 M€.

La Ville considère donc que la politique gouvernementale est la raison majeure de la dégradation de ses ratios, et non l'Allianz Riviera qui constitue par ailleurs un équipement propice au développement d'un nouveau quartier dans la plaine du Var.

2.3.3 Les charges de fonctionnement

La Chambre commente négativement le ratio de rigidité des charges structurelles de la Ville. Il atteindrait 57,7 % en 2014. Celui-ci est calculé en additionnant les charges de personnel et les charges d'intérêts d'emprunts, puis en les rapportant aux produits de fonctionnement.

Comme le relève la Chambre, la Ville a entrepris et revendiqué un vaste mouvement de reprise en régie d'activités autrefois déléguées (complexe sportif Jean Bouin, Nice Jazz Festival, gare routière, cantines scolaires, CEDAC, OCCE et bientôt le stationnement sur voirie).

Elle a fait ce choix afin d'améliorer l'efficacité et la qualité du service rendu aux citoyens.

La rebudgétisation de ces activités, et des salaires des agents, entraîne nécessairement une augmentation de la rigidité des charges.

Il est évident qu'une collectivité qui délègue nombre de ses activités bénéficie d'un ratio de rigidité des charges inférieur à celle qui choisit d'exercer ses compétences en régie. Pour autant, cela ne constitue pas un gage de bonne gestion et encore moins de qualité du service rendu, comme l'a illustré le propos sur les cantines scolaires.

Il convient de rappeler qu'en application du principe constitutionnel de libre administration, il appartient aux collectivités territoriales de choisir le mode de gestion des services publics qu'elles assurent, sans que ce choix ne puisse leur être reproché.

2.3.3.1 La masse salariale

La Chambre évoque deux raisons à la progression de la masse salariale, à périmètre constant.

La première résulte de mesures qui ne dépendent pas de la commune. Ainsi, les augmentations de cotisation, les rythmes scolaires, la réforme du régime de la catégorie C ont entraîné une importante progression des charges de personnel.

La CRC estime que certains choix de la commune expliquent également cette progression. Elle déplore ainsi 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.

Sur la période 2010-2013, les dépenses de chèques restaurants auraient progressé de + 45 %. Mais compte-tenu du faible volume en jeu, cette évolution n'explique que 5 % de la progression globale des charges de personnel qui résulte, pour l'essentiel, de facteurs externes.

La ville assume totalement l'avancée sociale que constitue la généralisation du bénéfice des titres restaurants à l'ensemble de ses agents. Elle a permis d'améliorer leur pouvoir d'achat impacté négativement par ailleurs par la politique gouvernementale et a répondu à une forte attente exprimée par le personnel et ses représentants.

La Ville tient également à apporter une précision sur les chiffres avancés par la Chambre. Celle-ci indique uniquement les dépenses brutes effectuées par la Ville en matière de titres restaurants. Or, les agents participent à leur prise en charge – ce que la chambre ne conteste pas. Dès lors, la charge nette de la Ville est inférieure aux montants annoncés par la Chambre.

	2010	2011	2012	2013
Dépenses - titres restaurants	2,65	3,01	3,47	3,84
Recettes - participation agents	1,16	1,21	1,39	1,54
Charge nette pour la Ville	1,49	1,80	2,08	2,30

Le seul effet périmètre retenu par la Chambre dans ses conclusions provisoires pour expliquer l'évolution des crédits de personnel entre 2014 et 2015, soit + 4,4 %, était la reprise en régie des CEDAC. Elle considérait donc qu'à périmètre constant, les dépenses de personnel ont progressé de 3,5 %.

La Ville a cependant souligné qu'en 2015, la réforme des rythmes scolaires s'appliquait pour la première fois en année pleine. Son impact négatif sur nos équilibres, et les dépenses de personnel qui y ont été consacrées en 2015, soit 6,47 M€, devaient donc être pris en compte dans l'analyse.

La ville a également rappelé que le Gouvernement avait adopté de nouvelles mesures qui pèsent sur le coût du travail. La réforme des catégories C et les hausses des cotisations CNRACL et IRCANTEC représentent des charges supplémentaires estimées à 1,80 M€ en 2015.

Enfin, postérieurement à l'examen de la Chambre, la Ville a repris en régie les activités de l'Office Central de la Coopération à l'Ecole (OCCE), pour un montant de 0,57 M€ en ce qui concerne les rémunérations.

La chambre a bien noté ces observations dans son rapport définitif mais s'est gardée d'en déduire l'évolution de la masse salariale à périmètre constant.

Cette évolution peut être calculée à l'aune des résultats provisoires de l'année 2015.

En premier lieu, l'exécution budgétaire de la masse salariale démontre une très nette décélération de sa hausse. Alors que les charges de personnel brutes étaient estimées à 278,33 M€ en septembre 2015, la Ville estime que celles-ci se limiteront à 275,89 M€.

Les charges de personnel nette devraient plafonner à 274,26 M€ contre une estimation de 276,69 M€ dans la réponse aux observations provisoires.

Contrairement à ce qu'avance la chambre, la ville de Nice s'est donc mise en capacité de freiner l'évolution de sa masse salariale, au moyen notamment d'un examen minutieux des remplacements des départs.

En second lieu, cette évolution doit être retraitée en fonction des éléments de variation de périmètre présentés ci-dessus et calculés dans le tableau suivant :

En M€	2014 (CA)	2015 (projeté)
Charges de personnel brutes	265,08	275,89
<i>dont rythme scolaires</i>	2,47	6,47
<i>dont CEDAC</i>		2,30
Remboursements sur rémunération	1,81	1,63
Charges de personnel nettes	263,27	274,26

En M€	2015 (projeté)	Pondération (%)
Evolution depuis 2014	10,99	100
<i>dont rythmes scolaires</i>	4,00	36

<i>dont impact réforme cat. C</i>	1,57	14
<i>dont cotisations CNRACL et IRCANTEC</i>	0,23	2
<i>dont CEDAC</i>	2,30	21
<i>dont OCCE</i>	0,57	5
Solde	2,32	22
Solde en %	0,87 %	

A périmètre constant, la progression de la masse salariale de la Ville est limitée à 0,87 %, soit un niveau inférieur au glissement vieillesse technicité, qui correspond à une reconnaissance de l'évolution de carrière des agents acquérant de nouvelles compétences ou de nouvelles capacités managériales.

S'agissant des effectifs, le nombre d'équivalents à temps plein travaillés (ETPT) est passé de 7661 à 5225 entre 2008 et 2013. Hors effet périmètre (transferts-mutualisation, reprises en régies, budget annexe Opéra), le nombre d'ETPT a été réduit de 532 entre 2008 et 2013, soit plus de 9 % des postes.

Malgré une diminution importante du nombre d'ETPT, la masse salariale continue à progresser sous l'effet de facteurs exogènes pour l'essentiel.

2.3.3.2 Les autres dépenses de fonctionnement

La chambre a repris les précisions souhaitées par la ville en réponse à ses observations provisoires.

Des éléments d'éclairage permettant de qualifier cette évolution doivent être relevés.

En premier lieu, il convient de mentionner l'augmentation liée à l'inflation. Ainsi, l'indice des prix à la consommation harmonisé, publié par l'INSEE, a progressé de 9,71 % entre 2008 et 2014.

Pour la ville, cette évolution est loin d'être abstraite. A titre d'illustration, les marchés qu'elle passe doivent obligatoirement prévoir des clauses de révision de prix dès lors que leur durée d'exécution est supérieure à 3 mois, en application de l'article 18 du code des marchés publics.

De même, le prix de l'électricité a progressé de près de 30 % sur la période. Il représentait tout de même 7,41 M€ de dépenses en 2014.

Des éléments plus concrets peuvent également être cités, comme l'évolution de la contribution au Service Départemental d'Incendie et de Secours, passée de 21,83 M€ en 2008 à 24,10 M€ en 2014, soit + 2,27 M€.

En considérant que l'inflation explique 9,71 % de la progression, les dépenses de la ville n'ont donc augmenté que de 7,51 % en 6 ans, soit + 1,25 % en moyenne annuelle.

Pour le reste, les dépenses de gestion ont légèrement évolué, l'objectif étant de parvenir avec la plus stricte économie à une amélioration des services publics rendus aux Niçois, dégradés par la municipalité précédente.

A titre d'exemple, les dépenses se rapportant aux écoles maternelles et primaires sont passées de 10,56 M€ à 13,18 M€ entre 2008 et 2014, soit + 24,82 %. Celles consacrées aux crèches s'établissent à 6,70 M€ en 2014, contre 1,51 M€ en 2008, soit + 344 %.

De même, les livraisons d'équipements structurants intervenues ces dernières années (Allianz Riviera, Médiathèque Raoul Mille, Promenade du Paillon, développement de la vidéo-protection, etc.) ont généré des dépenses de fonctionnement nouvelles. Ces réalisations n'en étaient pour autant pas moins indispensables. Par définition, les investissements ont pour objet de générer des intrants positifs futurs, ceux-ci contribuant au rayonnement et au bon développement de la cité.

2.3.4 Les produits de fonctionnement

2.3.4.1 Les recettes fiscales

Selon la CRC, *la commune applique des taux supérieurs aux taux moyens de la strate des communes de plus de 100 000 habitants.*

En 2015, parmi les 39 communes françaises de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité professionnelle unique, Nice se situe au rang 17 des communes appliquant les taux les plus élevés de taxe d'habitation. Parmi les 10 communes de plus de 200 000 habitants, plus comparables avec Nice, celle-ci se situe en avant dernière position.

Il convient également de rappeler que la Ville de Nice applique les taux d'abattement parmi les plus favorables aux ménages. Les abattements pour charges de famille et ceux en faveur des personnes handicapées sont fixés à leur niveau plafond. Bien que ramené de 15 à 10 % en 2015, l'abattement général à la base reste fixé à un niveau élevé comparativement aux autres communes de France.

Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, Nice se situe au rang 25 sur 39 parmi les communes de plus de 100 000 habitants, et au rang 7 sur 10 parmi les communes de plus de 200 000 habitants.

Enfin, en ce qui concerne la taxe foncière sur les propriétés non bâties, Nice se situe au rang 19 au sein des communes de plus de 100 000 habitants et au rang 7 parmi les communes de plus de 200 000 habitants.

La Chambre qualifie de « cosmétique » la diminution du taux de taxe d'habitation intervenue en 2015. Il aurait été néanmoins intéressant de mettre en perspective cette baisse, mesurée et raisonnable, avec les importantes hausses de fiscalité constatées dans les communes de taille comparable à Nice telles qu'elles apparaissent ci-dessous.

Evolution des taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties des communes de plus de 200 000 habitants entre 2014 et 2015 (hors Paris) :

Commune	Population 2015	Taxe d'habitation		
		Taux 2015	Taux 2014	Variation

Lille	235 184	33,55	33,55	0,00%
Marseille	861 676	28,56	27,23	4,90%
Strasbourg	278 937	24,78	24,06	3,00%
Bordeaux	245 223	24,13	22,98	5,00%
Nantes	299 682	24,04	24,04	0,00%
Montpellier	272 345	22,49	22,49	0,00%
Lyon	505 094	22,15	21,3	4,00%
Rennes	215 916	21,99	21,99	0,00%
Nice	347 798	21,31	21,33	-0,10%
Toulouse	461 190	18,25	15,87	15,00%

Commune	Population 2015	Taxe foncière sur les propriétés bâties		
		Taux 2015	Taux 2014	Variation
Montpellier	272 345	31,18	31,18	0,00%
Bordeaux	245 223	29,51	28,1	5,00%
Lille	235 184	29,06	23,56	23,30%
Nantes	299 682	27,51	27,51	0,00%
Rennes	215 916	25,76	25,76	0,00%
Marseille	861 676	24,02	22,9	4,90%
Nice	347 798	23,12	23,12	0,00%
Strasbourg	278 937	21,94	21,3	3,00%
Toulouse	461 190	20,29	17,64	15,00%
Lyon	505 094	18,23	17,17	6,20%

Il est intéressant de relever que sur les 10 communes françaises de plus de 200 000 habitants, Paris mis à part, 6 soit plus de la moitié ont augmenté leur taux de fiscalité en 2015.

Ce choix, effectué par une majorité de communes de cette strate, est à mettre en regard de l'effet dévastateur de la politique gouvernementale à l'égard des collectivités territoriales.

Il est évident que celle-ci met en péril les équilibres financiers locaux.

La Ville confirme sa stratégie en matière fiscale.

Son objectif premier est de ne pas relever les taux de la fiscalité directe locale dans les prochaines années.

Elle mise, au contraire, sur le dynamisme des bases de ses recettes fiscales qui résultera du développement économique qu'elle aura favorisé.

L'évolution physique (c'est-à-dire après neutralisation de la revalorisation forfaitaire prévue en loi de finances) des bases brutes des deux principales recettes fiscales de la Ville est présentée ci-dessous :

	2014	2013	2012	2011	2010
Bases brutes TH	851 436 888	837 128 764	817 876 150	804 414 158	784 872 182

Bases brutes TFB	604 243 530	590 324 924	576 855 147	564 211 239	545 554 752
Revalorisation loi de finances	1,009	1,018	1,018	1,020	
Evolution physique des bases TH	0,80%	0,54%	-0,12%	0,48%	
Evolution physique des bases TFB	1,44%	0,53%	0,43%	1,39%	

2.3.4.2 Les ressources d'autres institutions publiques

La politique de réduction des dotations mise en œuvre par l'Etat porte un grave préjudice aux collectivités territoriales.

Alors qu'elle représentait 104,61 M€ en 2013, la dotation globale de fonctionnement (« DGF ») de Nice a été entamée de plus de 4 M€ en 2014 pour s'établir à 100,45 M€. Un effort supplémentaire de 10,49 M€ a été imposé à la commune en 2015, le montant de la DGF chutant à 89,96 M€.

Deux aggravations supplémentaires de la *contribution au redressement des finances publiques* devraient intervenir en 2016 et 2017, pour des montants projetés de – 10,46 et – 10,50 M€. Selon nos estimations, la DGF de la Ville de Nice s'établirait à 69,00 M€ en 2017, c'est-à-dire 35,62 M€ de moins qu'en 2013.

Sur la période 2013-2017, l'impact négatif de cette politique représenterait une perte cumulée d'autofinancement de 79,55 M€.

Ces montants ne prennent pas en compte la réforme de la DGF, prévue au projet de loi de finances pour 2016 et, pour le moment, reportée à 2017. Si elle était mise en œuvre à cette échéance, elle porterait un nouveau coup très sévère à la Ville en la privant, sans aucune compensation, de ressources supplémentaires, dont la dotation nationale de péréquation.

L'évolution des allocations compensatrices de fiscalité versées à la Ville est également inquiétante.

Il convient de préciser que ces allocations compensent les pertes de produit fiscal « imposées » aux collectivités territoriales par le législateur lorsque celui-ci adopte des mesures de réduction des bases, d'exonération ou de plafonnement des impôts locaux.

Or, l'Etat utilise ces allocations comme des variables d'ajustement. Elles viennent ainsi financer la progression d'autres concours financiers de l'Etat et notamment les enveloppes consacrées à la péréquation, qui ne bénéficient pas à la Ville de Nice.

En 2013, les allocations compensatrices versées à la Ville de Nice se sont élevées à 18,79 M€. Elles ont chuté en 2014 et 2015 et se sont établies respectivement à 17,69 et 17,64 M€. Leur montant devrait connaître une nouvelle diminution en 2016 et en 2017, certains commentateurs tablant même sur leur disparition à cet horizon.

A ce jour, la Ville anticipe deux baisses successives de – 4,22 % puis – 10 % des allocations qui lui seront versées en 2016 et 2017.

En cumulé, la perte d'autofinancement qui en résulterait sur la période 2013-2017 s'établirait à 7,72 M€.

La Chambre relève également les effets négatifs de la montée en charge du fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales sur la fiscalité reversée de la commune.

Outre le fonctionnement du mécanisme et son imprévisibilité (les montants prélevés ou reversés peuvent être bouleversés en fonction de l'évolution des périmètres intercommunaux, notamment en région parisienne et autour de la future métropole d'Aix-Marseille-Provence), les efforts demandés à la population niçoise sont très importants.

Représentant une diminution de recettes de 287 201 € en 2013, le montant du prélèvement à fortement évolué. Il s'est élevé à 713 256 € en 2014 et 913 361 € en 2015. Le FPIC atteindra son rythme de croisière à compter de 2016 et pourrait représenter un prélèvement de 1,60 M€ à compter de cette année.

Sous réserve du montant du prélèvement qui sera opéré en 2016 et 2017, l'impact cumulé du FPIC sur les équilibres du budget de la Ville sur la période 2013 à 2017 pourrait représenter plus de 5,11M€.

Les montants cumulés de la contribution au redressement des finances publiques prélevée sur la DGF, de la diminution des allocations compensatrices et de la montée en charge du FPIC représentent une perte d'autofinancement de plus de 92,39 M€ pour la Ville de Nice sur la période 2013-2017.

2.4 L'investissement et son financement

2.4.1 Le financement disponible

La chambre introduit ce chapitre en pointant la baisse de la CAF, des subventions et du FCTVA.

La ville s'inscrit en faux contre cette présentation exagérément négative. Elle note qu'en 2015, ces recettes d'investissement n'ont pas connu une évolution aussi pessimiste :

- La CAF brute, estimée à 25,5 M€ en 2015 dans le tableau de la page 37, devrait atteindre 39 M€ ;
- La CAF nette, estimée dans le même tableau à -20,1 M€, devrait s'établir à -4,9 M€ ;
- Les subventions, attendues à 8 M€ par la chambre sur la base des indications données par la ville, devraient finalement s'établir à 9,2 M€ ;
- Le FCTVA, bien qu'en baisse, enregistre une meilleure exécution (à 6,8 M€ au 31/12/2015 contre 6 M€ prévus au budget primitif 2015), la ville ayant bénéficié de la mesure de remboursement anticipé mise en œuvre par l'Etat en réponse aux tendances inquiétantes de l'investissement local observées en tout point du territoire national.

Par ailleurs, la commune a pris acte de la remarque de la Chambre à propos de la créance détenue par la Ville sur la Chambre de commerce et de l'industrie se rapportant à la convention pour la participation aux infrastructures du parc d'activité logistique, et sur l'absence d'émission de titre depuis l'exercice 2009.

Le 31 mars 2015, la Ville de Nice a 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

Avec un niveau de 56 %, la Chambre juge le ratio d'autofinancement insuffisant pour faire face à un effort d'investissement soutenu dans le temps.

Comme le déplorait la Ville dans son rapport sur les orientations budgétaires 2014, les dépenses d'équipement 2014 marquent une adaptation de la programmation 2014-2020, rendue obligatoire par le désengagement brutal de l'Etat et par les charges nouvelles imposées aux collectivités, qui précisément grèvent leur capacité d'autofinancement.

Après une période 2009-2013 consacrée à la réalisation d'équipements structurants et à un rattrapage du retard accumulé en matière de logement, de rénovation et de construction d'équipements, la programmation 2014-2020 se concentre sur les investissements de proximité.

De nombreux rapports, enquêtes, études et analyses convergent sur les effets néfastes de la diminution des dotations de l'Etat sur les investissements publics locaux.

Dans une résolution du 30 septembre 2014, les membres du comité des finances locales (CFL), ont demandé - sans être entendus - une limitation de la baisse des dotations ainsi que son étalement et ont appelé à la création d'un fonds d'investissement.

Selon le CFL, la baisse des dotations de 3,67 Md€ (baisse appliquée en 2015), en réduisant de manière significative la capacité d'autofinancement des collectivités locales, se traduira par un repli massif de l'investissement public local préjudiciable à l'emploi ainsi que par une menace sur les services publics à la population.

Un rapport du Sénat (la délégation se composait des sénateurs Philippe DALLIER, Charles GUENE et Jacques MEZARD) du 12 novembre 2014 portant sur l'évolution des finances locales à l'horizon 2017, souligne que la ponction de 12,5 Md€ opérée sur la DGF entre 2013 et 2017 équivaut à 43 % de l'épargne brute totale des collectivités. Le rapport n°616 des mêmes sénateurs, déposé le 9 juillet 2015, établit que l'investissement public constitue « la première victime de la baisse des dotations ».

Les simulations réalisées, qui s'appuient sur les données du ministère des finances, démontrent qu'une multiplication spectaculaire des cas d'impasses financières interviendra et deviendra « *la situation de droit commun* » des collectivités françaises.

Dans ses conclusions, la délégation estime que l'investissement des collectivités sera lourdement affecté par cette nouvelle donne. Selon elle, il devrait diminuer de 30 %.

Le deuxième tome du rapport, publié le 9 juillet 2015, qui s'intéresse à la manière dont les collectivités se sont adaptées à la baisse des dotations, confirme les inquiétudes des auteurs. D'après eux, « *l'investissement public sera la première victime de la baisse des dotations* ».

Une enquête publiée le 26 mai 2015, réalisée par les associations du bloc communal (AMF, AMG VF, ACUF, APVF, AdCF et Ville de France) auprès de 459 communes et EPCI confirme que la politique mise en œuvre aboutira à un fort recul de l'investissement, de l'ordre de 25 % sur le mandat.

Enfin, l'investissement local a constitué un sujet d'étude approfondie du rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales publié le 13 octobre 2015. Comme la Cour le relève dans sa synthèse, « *Si, en 2014, la diminution de la DGF n'a pas constitué le principal*

facteur de recul de l'investissement local, sa baisse accrue de 2015 à 2017, de 10,75 Md€ dont plus de 6 Md€ pour le bloc communal, devrait avoir un impact plus significatif. Elle sera à la fois forte et rapide au regard de l'épargne nette des collectivités locales (15,3 Md€) et de leurs dépenses d'investissement (55 Md€). Elle induira un ajustement budgétaire qui, à court terme, est susceptible de porter prioritairement sur les dépenses d'investissement¹ ».

Dans ce contexte national, la ville admet que sa capacité d'investissement s'inscrit à la baisse sous l'effet de la politique gouvernementale. Néanmoins, à en croire les rapports et enquêtes établis sur le sujet, elle n'est manifestement pas la seule collectivité locale qui se retrouve dans cette situation. En tout état de cause, et dans le fil des suggestions apportées par la Cour des comptes dans son rapport public, la ville s'attachera à dégager des marges suffisantes lui permettant de préserver un niveau de ressources conforme à sa politique d'équipement.

2.5 L'équilibre du bilan

2.5.1 Le stock de dettes

Arrêtées au 9 novembre 2015, les observations définitives de la chambre ne pouvaient prendre en compte l'état de la dette au 31 décembre 2015. Après un stock de 527 M€ en 2013, celle-ci a reculé à 506 M€ au 31 décembre 2014 puis à 500,8 M€ au 31 décembre 2015, conformément à l'objectif de réduction de l'encours affiché lors des derniers débats d'orientations budgétaires.

Au 31 décembre 2015, la capacité de désendettement devrait se situer aux alentours de 10 années.

2.5.2 La qualité de la dette

En introduction de ce paragraphe auquel elle consacre 8 pages de son rapport définitif, la chambre n'a pas jugé utile de mentionner une information aussi essentielle que factuelle : alors que la commune était en possession de 8 emprunts structurés ou « toxiques » au 31 décembre 2007, pour un encours de 168 M€, elle n'en possède désormais plus aucun, et 100% de son encours est désormais classé « 1A », correspondant à la catégorie la plus sûre de la typologie de la charte Gissler.

L'équipe municipale actuelle tient par ailleurs à décrire la situation dont elle a hérité en arrivant aux affaires en 2008.

La précédente municipalité a fait le choix, en fin de mandat, de recourir massivement à des emprunts risqués pour financer ses investissements. Cela lui a permis de limiter – artificiellement et provisoirement – le coût du financement de ses projets, sans avoir à assumer les conséquences de cette gestion irresponsable.

Tous les emprunts sensibles analysés par la Chambre ont été souscrits entre 2005 et 2006. Le cas de l'emprunt 452 est particulièrement révélateur de l'état d'esprit de la municipalité précédente.

¹ Page 27 de la synthèse du rapport sur les finances publiques locales.

Le contrat de prêt a été conclu en 2006. Pendant les deux premières années, le taux d'intérêt était fixé à un niveau très intéressant. Par la suite, celui-ci était déterminé en fonction de la différence entre un taux à maturité longue et un taux à maturité court (écarts CMS), avec un effet multiplicateur de 5. La formule complexe s'est d'ailleurs déclenchée dès 2008.

La ville de Nice était fortement exposée aux produits structurés en 2007 (ils représentaient environ 47 % de son encours).

Face à cette situation, la nouvelle municipalité a entrepris, depuis 2008, une politique de gestion active de la dette visant à minimiser et maîtriser la fluctuation des taux d'emprunts de la commune.

Le commentaire de la Chambre selon lequel « *les emprunts structurés ont généré des coûts importants pour la commune* » paraît réducteur.

Les frais financiers supportés par la commune pouvaient brutalement s'aggraver sous l'effet d'une évolution des cours de change, des indices monétaires, de la variation relative des taux à maturité longue et à maturité courte, autant de données que ni la Ville, ni quiconque ne pouvait anticiper, a fortiori dans un contexte de crise des marchés financiers (forte remontée des taux en 2008, inversion des courbes de taux court et long terme, taux de change lié à l'Euro volatil, etc.).

Aussi, la municipalité a choisi de sécuriser son encours et donc d'y consacrer les moyens nécessaires. Il a été estimé que le budget de la Ville et des Niçois se devait d'être géré de manière prudente, en bon père de famille.

Cette sécurisation a abouti au réaménagement du dernier emprunt structuré sensible (emprunt 448 indexé sur le taux de change euro/franc suisse (« EUR/CHF ») - score Gissler 6F) le 12 mai 2015.

Désormais, le budget est à l'abri d'une explosion des charges financières.

2.5.2.1 La dette à taux fixe

La baisse des taux fixes, depuis 2007, a été accompagnée par une forte augmentation des marges bancaires. Ce phénomène résulte de plusieurs facteurs (crises financières de 2008 et 2011, difficulté d'accès au financement des collectivités, réforme des ratios bancaires de Bâle, etc.).

La dégradation des conditions financières est due principalement à la hausse des marges bancaires, malgré une période d'argent peu cher.

L'utilisation de l'OAT 10 ans (emprunt d'Etat *in fine* sur 10 ans) comme index de référence ou de comparaison dans l'analyse faite par la Chambre ne semble donc pas pertinente. En effet, l'OAT 10 ans ne permet pas de tenir compte de la situation troublée que les marchés financiers ont connue.

2.5.2.2 Les emprunts structurés

Selon la Chambre « *le coût des réaménagements des emprunts structurés peut être estimé à près de 43 M€ (déjà payés ou à venir).* »

Un réaménagement de dette s'accompagne de la valorisation, par la banque, de l'indemnité contractuelle de sortie liée à la typologie du taux contracté.

L'indemnité résultant des clauses contractuelles des contrats d'emprunt peut être:

- Soit payée partiellement ou totalement par la collectivité ;
- Soit recapitalisée partiellement ou totalement par la collectivité ;
- Soit intégrée partiellement ou totalement aux conditions financières du prêt de refinancement.

Face aux difficultés rencontrées depuis 2011 sur les marchés dans la recherche de financements nouveaux, et dans un souci de se désengager des contrats de prêts structurés dangereux contractés par l'ancienne municipalité, la commune de Nice a développé une stratégie de réaménagements des produits structurés mixés à des financements nouveaux.

A titre illustratif, le réaménagement du prêt structuré sensible n° 448 indexé sur l'EUR/CHF a fait l'objet d'un réaménagement couplé à un financement nouveau de 60 M€.

La SFIL s'est engagée (conformément au protocole transactionnel signé entre les parties le 11 mai 2015 approuvé par délibération du conseil municipal du 27 avril 2015) à apporter des financements nouveaux à prix coûtant à la ville de Nice dans le cadre du réaménagement du prêt structuré.

L'effort important de SFIL sur la marge du flux nouveau, comparée aux marges pratiquées par le secteur bancaire à ce moment de l'année 2015, a permis à la commune de Nice de bénéficier d'une marge attractive de 53 points de base (marché bancaire environ 100 points de base en moyenne) sur cette opération (source valorisation de l'opération effectuée par Finance Active) En conséquence, cette opération de réaménagement a été bien négociée par la ville de Nice.

La notion de coût élevé ou non reste très relative à mesurer à un instant T dans la vie d'un prêt. Ce n'est qu'à la fin de la vie du prêt que l'on pourra juger si le choix de produit était bon ou non.

Un jugement *a priori* sur le coût de la dette reste très subjectif lors d'une analyse sur une période de 6 ans, alors que la vie d'un prêt est de 15, voire 20 ans ou plus.

Il peut conduire, par son caractère partiel, à une vision faussée du coût réel de la restructuration de ces emprunts.

Enfin, la Ville confirme qu'elle est éligible à l'aide du fonds de soutien aux collectivités ayant souscrits des emprunts à risque, pour un montant de 10,3 M€, supérieur aux estimations qu'elle avait fournies à la chambre. Si son versement s'étalera effectivement sur plusieurs années, son inscription comptable est intégralement constatée sur l'exercice 2015. Les services du fonds de soutien indiquent en effet que si l'ordonnateur choisit de ne pas étaler la charge correspondant à l'IRA – ce qui est le cas de la Ville de Nice, l'intégralité de l'aide du fonds est enregistrée en produit du même exercice.

La chambre et la ville ont amplement échangé sur l'emprunt structuré n° 448, classé 6F, contracté auprès de la banque DEXIA. Comme le relève la chambre, il était urgent de sortir de ce prêt, ce qui a été effectué au moyen de la délibération du 27 avril 2015 approuvant le protocole de réaménagement du prêt.

Ce contrat de 83,072 M€ intègre :

- 18,572M€ du capital restant dû du prêt 448 ;
- 60 M€ d'emprunt nouveau, dont 29,5 M€ pour financer les investissements du budget 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 28,411 M€).

La commune a choisi de payer partiellement cette indemnité, à hauteur de 8,95 M€, de la capitaliser à hauteur de 4,5 M€, le solde, soit 14,811 M€, étant intégré dans le taux de refinancement du contrat de 83,072 M€ au taux fixe de 3.60%.

Cette opération mixte, qui comprend le réaménagement du prêt 448 et un flux nouveau, a été positive pour la commune.

Les autres prêts structurés ont été progressivement réaménagés dans les conditions décrites par la chambre. Ces prêts, hérités de l'équipe municipale en place jusqu'en 2008, ont dorénavant totalement disparu de l'encours de la ville.

2.6 Les perspectives financières

La commune conteste *fermement* les conclusions et les adjectifs employés par la Chambre pour qualifier sa situation financière et ses perspectives.

L'ensemble des collectivités territoriales traverse actuellement des difficultés financières, qui trouvent leur origine dans la réduction brutale de la dotation globale de fonctionnement mise en œuvre par le Gouvernement et l'inefficacité de sa politique économique.

Ce fait est abondamment documenté au niveau national.

La commune souhaite apporter plusieurs précisions à propos de la prospective financière tenue par la commune et transmise à la Chambre, et qui a servi de support à la rédaction de cette partie du rapport.

Une prospective est un document de travail, sans aucune valeur juridique, et qui n'engage en rien la commune sur les exercices à venir. Elle constitue un outil d'arbitrage et d'aide à la décision.

Elle constitue par définition un document évolutif. D'ailleurs, la prospective a connu d'importants amendements depuis le passage de la Chambre qui feront l'objet de développements ci-dessous.

A l'opposé de l'appréciation portée par la Chambre, la prospective tenue de manière rigoureuse et prudente par la Ville a été de nature à rassurer ses créanciers. C'est ainsi qu'elle a pu se financer à des conditions particulièrement avantageuses.

Ainsi, dans le cadre du protocole transactionnel conclu le 11 mai 2015 avec la SFIL, la Ville a bénéficié d'un accord en risque sur un volume d'emprunts nouveaux de 60 M€, qui lui ont été proposés à prix coûtant.

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

2.6.1.1 Des ressources sous contraintes fortes

Selon la Chambre, « *l'évolution des dotations de l'Etat aura un important impact négatif pour la commune [...].* ». Elle expose la contrainte d'évolution de l'enveloppe des concours financiers pour 2015, 2016 et 2017 contenue dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques à savoir une réduction supplémentaire de 11 Md€, dont 3,67 Md€ en 2015.

La ville souhaite apporter deux précisions à un commentaire fait par la Chambre. Selon elle, la réduction de la part forfaitaire de la DGF est estimée par la Ville à plus de 10 M€ par an sur trois ans, « soit 30 M€ cumulés en valeur en moins en 2017 ».

1. Il convient de souligner qu'une première réduction de DGF est intervenue en 2014. Dès lors, l'année de référence à retenir pour apprécier l'impact de cette politique gouvernementale est l'année 2013.

Au niveau national, l'enveloppe des concours financiers avait été réduite d'1,5 Md€ en 2014, ce qui s'est traduit par une diminution de la DGF versée à la ville de 4,16 M€ entre 2013 et 2014.

2. La formulation retenue par la Chambre est floue. En effet, en 2017, la DGF qui sera servie à la Ville sera inférieure d'environ 30 M€ à celle versée en 2014 (- 31,45 M€ selon les dernières estimations de la Ville). Mais en cumulé, les pertes pour la ville sont nettement plus importantes.

En additionnant la première réduction opérée en 2014, celle intervenue en 2015, et celles à venir en 2016 et 2017, la perte réellement cumulée s'élèvera à 79,55 M€.

En ce qui concerne la fiscalité, la Ville confirme ce qu'elle a indiqué en cours d'instruction à la Chambre, à savoir qu'à niveau de contraintes constantes et connues à ce jour, aucune augmentation de la fiscalité, via les taux ou une réduction des abattements, n'était envisagée dans les années à venir.

Comme l'a relevé la Chambre dans le début de son rapport, la Ville s'attache à réaliser des prévisions particulièrement prudentes en termes de recettes de fonctionnement. Elle constate systématiquement des taux de réalisation supérieurs à 100 % des crédits votés.

	2011	2012	2013	2014
Budget voté	524,17 M€	523,51 M€	537,48 M€	540,13 M€
Titres émis	545,12 M€	571,90 M€	558,16 M€	551,17 M€
Taux de réalisation	104%	109%	104%	102%

La même observation du principe de prudence a guidé la réalisation de la prospective.

Enfin et pour en terminer sur la partie ressources, de nouvelles recettes, non intégrées dans la prospective transmises à la Chambre, ont été identifiées et viennent améliorer les perspectives de la Ville.

Ainsi, par délibération de 26 juin 2015, les tarifs de la taxe de séjour ont été modifiés à l'aune des dispositions de la loi de finances pour 2015, avec une prise d'effet au 1^{er} octobre 2015.

Par délibération du 18 septembre 2015, le conseil municipal a également décidé d'appliquer à compter de 2016 la majoration de 20 % de la part communale de la taxe d'habitation au titre des logements meublés non affectés à la résidence principale.

Ces mesures devraient avoir un impact positif annuel d'1,75 M€ concernant la taxe de séjour, de 5,00 M€ concernant la majoration de taxe d'habitation pour les résidences secondaires, soit 6,75 M€ d'autofinancement supplémentaire chaque année.

La chambre a pris acte de ces évolutions, en relevant toutefois un « hiatus » entre l'adoption de ces mesures et l'annonce du maintien des taux de fiscalité locale. La ville entend ici dissiper les éventuelles incompréhensions de la chambre :

- d'une part, elle confirme le maintien des taux de la fiscalité directe locale des Niçoises et des Niçois. Ainsi, les taux de la taxe d'habitation et des taxes sur le foncier bâti et non bâti ont été gelés sur l'ensemble de la période couverte par la prospective ;
- d'autre part, elle confirme le relèvement de la taxe de séjour payée par les touristes effectuant un séjour dans les établissements hôteliers de la Ville et l'application, à compter de 2016, de la majoration de taxe d'habitation au titre des logements meublés non affectés à la résidence principale. La chambre conviendra que cette disposition ne devrait pas s'appliquer, sauf rares exceptions, à la taxe d'habitation de foyers niçois.

Les mesures fiscales prises au cours de l'année 2015 pour une entrée en vigueur en 2016 ne devraient donc pas avoir d'incidence sur les foyers niçois.

Enfin, la ville bénéficie d'une aide du fonds de soutien aux collectivités ayant souscrit des emprunts à risque, afin de couvrir une partie des indemnités de remboursement anticipées versées dans le cadre des renégociations d'emprunts structurés, pour un montant de 10,3 M€.

2.6.1.2 La nécessité d'efforts importants de maîtrise des dépenses

La Chambre indique que le résultat financier ne représentera pas un gisement d'économies pour la commune. Pourtant le tableau qu'elle présente montre le contraire. Le résultat financier y passe de - 14,11 M€ en 2016 à - 13,15 M€ en 2020.

La qualité de la stratégie de financement mise en œuvre par la Ville va lui permettre de constater une baisse oscillant entre 4 et 5 % des charges financières par an, entre 2016 et 2020. En 2020, leur montant devrait représenter 14,35 M€, contre 18,67 M€ constatés au compte administratif 2014, intérêts du PPP compris.

D'autre part, et contrairement à ce que soutient la Chambre, la ville n'aura pas à connaître une « augmentation croissante des intérêts de l'Allianz Riviera ». En effet, ceux-ci vont osciller entre 4,42 et 4,48 M€ sur la période 2015-2020, et resteront pratiquement stables jusqu'à la fin du contrat.

La Ville de Nice tient également à souligner que sa dette est totalement sécurisée depuis cette année. Désormais, la totalité de l'encours est même classifié 1A au sens de la charte dite « Gissler ». La ville n'a désormais plus à craindre une explosion de ses charges financières.

Une masse salariale difficile à freiner

La Chambre commente sévèrement l'objectif de la ville d'une stabilisation en valeur de sa masse salariale à compter de 2016. Elle estime notamment que la ville n'évoque que « des pistes de réflexion générale, dont certaines sans impact direct et immédiat sur la masse salariale et donc peu à même d'atteindre les objectifs plus qu'ambitieux de la commune ».

Les prévisions de la ville reposent sur deux hypothèses :

- L'arrêt de toute mesure gouvernementale qui entraînerait un renchérissement du coût du travail ;
- L'absence de nouvelle réforme qui contraindrait à la ville à mettre en œuvre des moyens humains nouveaux sans contrepartie aucune (comme par exemple la réforme des rythmes scolaires qui représente un impact négatif de 7 M€ en année pleine).

En revanche, contrairement à ce qu'indique la Chambre, des mesures sont déjà mises en œuvre par la ville, à savoir, secteurs prioritaires mis à part :

- Non remplacement d'un agent sur deux quittant la collectivité (économie chiffrée à 1,2 M€) ;
- Diminution du nombre de vacataires (impact d'1,11 M€) ;
- maîtrise du volume des heures supplémentaires (soit - 0,25 M€).

Ces efforts, qui figurent dans la note de cadrage budgétaire pour 2016, seront poursuivis afin que la ville atteigne les objectifs qu'elle s'est fixés.

Ainsi, le budget primitif 2016 devrait être bâti sur les hypothèses suivantes :

- Un nombre d'ETPT fixé à 5383,2 sur le budget principal et 331,9 sur le budget annexe de l'opéra, en recul par rapport au budget primitif 2015 (respectivement 5408,1 et 333,5 ETPT) ;
- Une masse salariale (hors vacations et tickets restaurants) limitée à 257,5 M€ au BP 2016 contre un total de 257,7 M€ de crédits ouverts en 2015.

Ces efforts devraient s'amplifier en 2017.

Des dépenses de gestion de plus en plus contraintes

Au cours de l'été 2015, l'administration de la ville a 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 ville confirme donc les orientations suivantes pour bâtir son budget 2016 :

- Un gel de la masse salariale au regard de l'exécution 2015, soit 275 M€ ;
- Une diminution des charges à caractère général et autres charges de gestion courante de 7 M€, qui représente un effort très conséquent, comme le souligne la Chambre.

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

Projection du stock de dettes et du ratio de désendettement

La Ville de Nice confirme sa volonté d'abaisser l'encours d'emprunts, qui passerait de 506,18 M€ fin 2014 à 392,85 M€ fin 2020, soit une réduction de 113,33 M€ représentant 22 % du stock de dette.

Sur cette réduction de 113,33 M€, 66,93 M€ correspondraient à la quote-part « métropolitaine » de la dette et 46,39 M€ correspondraient à la dette de la ville (28,12 M€ au titre du PPP Allianz Riviera et 18,28 M€ au titre de la dette hors PPP).

En excluant la quote-part métropolitaine de la dette, la Ville réduirait son encours de plus de 11 %.

La Chambre aurait donc pu saluer l'effort entrepris par la ville pour se désendetter, au moment même où l'Etat poursuit un désengagement historique du secteur public local.

La Chambre commente le taux de désendettement de la commune, estimant que celui-ci atteindrait des niveaux particulièrement élevés, supérieurs à 15 ans pendant deux ans.

La commune tient toutefois à souligner que la dégradation projetée de ses ratios ne résulte que de la politique mise en œuvre par le Gouvernement, comme le démontre le tableau ci-dessous. Il présente la perte d'autofinancement découlant de la baisse de la DGF, de la réduction des allocations compensatrices et de la montée en charge du FPIC.

Perte d'autofinancement découlant de la baisse de la DGF, des allocations compensatrices et de la montée en charge du FPIC

	2013	2014	2015	2016	2017	Total
DGF		-4,16	-14,65	-25,12	-35,62	-79,55
Alloc. compensatrices		-1,10	-1,15	-1,89	-3,58	-7,72
FPIC	-0,29	-0,71	-0,91	-1,60	-1,60	-5,11
Impact annuel	-0,29	-5,97	-16,72	-28,61	-40,80	-92,39

Comme elle l'a déjà indiqué, la Ville respecte scrupuleusement les dispositions du code général des collectivités territoriales applicables en matière d'équilibre budgétaire.

Tout en relevant l'important patrimoine dont elle dispose, la Chambre considère que le volume des cessions envisagées par la Ville, représentant 15 M€ par an, est optimiste.

Dans le contexte actuel, la ville s'est engagée dans une politique d'optimisation de son patrimoine qui lui permet d'identifier de nouvelles sources de financement.

Elle a en ce sens élaboré un programme pluriannuel de cessions qui donne une assise à ses prévisions. N'étant prises en compte qu'à hauteur de 15 M€ par année dans la prospective, les prévisions s'avèrent, là aussi, très prudentes.

Sur la période 2016-2020, 97,20 M€ de produits de vente ont été identifiés pour les seules cessions de terrain, ce qui représente 19,44 M€ en moyenne annuelle.

A titre d'exemple, au cours de la séance du 26 juin 2015, le conseil municipal a approuvé la vente d'un terrain au prix de 21 M€ soit, en une seule vente, 20% du total du produit des cessions sur la période 2016-2020.

La ville possède par ailleurs un conséquent parc bâti non affecté à l'exercice de missions de service public, qui a également vocation à être valorisé.

2.6.3 Conclusion sur la prospective

Pour toutes les raisons qui précèdent, la ville conteste vigoureusement les commentaires de la Chambre.

Ainsi qu'il a été démontré, une grande prudence – en particulier de l'appréhension des recettes - a guidé l'élaboration de la prospective financière.

Depuis le passage des magistrats instructeurs, les nouveaux éléments décrits ci-dessus sont venus conforter la stratégie financière de la ville.

3. LES DEPENSES DE PERSONNEL

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

La Chambre estime que la commune n'a pas mis en place de dispositif automatisé de contrôle, ni fourni de décompte déclaratif détaillé de chaque agent des heures réellement effectuées.

Ainsi, la ville ne serait pas en mesure de contrôler de manière indiscutable la réalité des heures réellement effectuées par ses agents et les heures supplémentaires seraient donc payées de manière irrégulière.

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, modifié, relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, prévoit en son article 2 que le versement est subordonné « à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires ».

Un décompte déclaratif contrôlable est cependant admis :

- pour les personnels remplissant leur activité hors de leurs locaux ;
- et pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de recevoir des indemnités horaires est inférieur à 10.

Les heures supplémentaires versées par la ville de Nice, sont principalement attribuées à des agents dits « itinérants » des services : Police Municipale, Espaces verts, Education, Jeunesse, Animation et Restauration scolaire, Culture (salles et musées) et Sports (divers équipements).

Ces agents du fait de leurs missions sont :

- soit hors de leurs locaux de rattachement, sur le terrain ;
- soit dans des sites de proximité dont l'effectif des agents pouvant percevoir des IHTS est inférieur à 10. Il s'agit notamment des écoles, unités de restauration scolaire, mairies annexes, sites Animanice, etc.

Les feuilles d'attachement signées par les agents ayant réalisé ces heures, avec mention de la raison ayant conduit à ces dépassements, validées et signées par le chef de service direct, le directeur et le DGA, constituent un moyen palliatif efficace de contrôler l'effectivité des heures faites et de les réguler.

C'est ainsi que lors du mois de juin 2015 :

- 67% des agents bénéficiant d'heures supplémentaires, soit 681 agents représentant 11% de l'effectif des agents de la Ville, travaillaient sur des sites éloignés de leur lieu de rattachement et/ou étaient affectés dans de petites unités (– de 10 agents bénéficiant d'heures supplémentaires). La dépense occasionnée par le versement de ces heures supplémentaires était de 142 250 €.
- 33% des agents bénéficiant d'heures supplémentaires, soit 343 agents, représentant 5% de l'effectif des agents de la Ville, travaillaient sur des sites pouvant permettre le contrôle automatisé. La dépense occasionnée par le versement de ces heures supplémentaires était de 85 471 €.

S'agissant du contrôle automatisé du temps de travail, son principe a été étudié et débattu dans les instances paritaires, à plusieurs reprises.

Il fut également expérimenté en 2011 à la Ville de Nice et à la Métropole Nice Côte d'Azur. Le système mis en place, destiné aux personnels « sédentaires », consistait en un pointage au moyen de l'ordinateur.

Il s'est révélé peu fiable et d'une ergonomie inadaptée.

Une nouvelle expérience de contrôle automatisé est lancée et sera effective au dernier trimestre 2015. Elle concernera une direction générale adjointe test, soit 388 agents.

Les obstacles et difficultés seront analysés et corrigés directement permettant ainsi une extension rapide à d'autres DGA et une généralisation à court terme.

Ainsi, la Ville prend en compte la recommandation n°1 de la Chambre et un nouveau dispositif de contrôle automatisé du temps de travail sera expérimenté dès le 18 janvier 2016 avec pour objectif son déploiement sur tous les sites d'ici septembre prochain.

3.2 Des primes et avantages irréguliers

3.2.1 La prime d'aide aux vacances

Dans sa recommandation n° 2, la chambre demande de mettre fin à la prime d'aide aux vacances car elle ne constituerait pas, selon elle, un avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale.

La prime d'aide aux vacances était initialement allouée aux agents de la ville de Nice par une association para municipale, le Comité d'action sociale du Personnel de la ville de Nice, créé en 1982.

Elle était versée sous forme de chèques distribués aux agents municipaux avec les bulletins de salaire.

Cette prime avait un caractère imposable, et une Déclaration Annuelle des Salaires (D.A.D.S), indépendante des déclarations des salaires municipaux, était éditée et transmise aux services fiscaux. A charge pour les agents municipaux de déclarer ces sommes lors de l'établissement de leur déclarations individuelles de revenus.

Cette prime a été intégrée au budget communal par une délibération en date du 15 décembre 1995, prise conformément aux dispositions de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, dans sa rédaction alors en vigueur.

Il a été considéré en effet, que ce complément de rémunération, versé par l'intermédiaire d'une association subventionnée, comme dans nombre d'autres collectivités, avait le caractère d'un avantage collectivement acquis, dans la mesure où il existait et était servi avant 1984.

En ce qui concerne l'indexation de la prime, la Chambre relève que sa mise en œuvre automatique n'était pas prévue par la délibération de 1995 et que les revalorisations successives qui sont intervenues n'étaient, pour ce motif, par régulières.

Pour les raisons qui précèdent, la Ville ne mettra pas fin au versement de la prime d'aide aux vacances. En revanche, et comme la Chambre le relève, son indexation automatique n'est pas prévue par la délibération de 1995. La Ville y a donc mis fin et modifié, dès le mois de novembre 2015, le dispositif existant en ne versant que la part forfaitaire de la prime aux agents.

3.2.2 La prime de départ en retraite

La troisième recommandation du rapport porte sur la prime de départ en retraite. La Chambre en demande également la suppression au motif qu'elle ne constituerait pas un avantage collectivement acquis au sens de la loi du 26 janvier 1984.

Le Comité d'Action Sociale du personnel de la ville de Nice a versé depuis sa création en 1982 un chèque-cadeau aux agents faisant valoir leurs droits à la retraite grâce à la subvention annuelle versée par la commune.

A la suite d'un contrôle URSSAF, le Comité d'Action Sociale a été dans l'impossibilité de maintenir cette action et par délibération n° 0.11 du 13 février 1998, la ville de Nice a intégré cette gratification liée au départ à la retraite dans le budget communal au titre des avantages acquis et a supprimé le versement de la subvention correspondante au bénéfice du C.A.S.

Cependant, et comme le relève la Chambre, la Ville n'a jamais délibéré avant la loi de 1984 sur ce dispositif qui ne peut dès lors constituer un avantage collectivement acquis antérieur à la loi de 1984.

Aussi, la Ville confirme qu'elle va donner suite à cette recommandation n°3 de la Chambre.

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

Dans sa quatrième recommandation, la Chambre préconise enfin de supprimer le congé libérable de deux mois avant départ en retraite offert aux agents de la Ville de Nice.

L'article 59 du statut de 1984, et notamment son dispositif n°4, n'apporte aucune précision sur la portée du principe qu'il pose et qui ne vise au demeurant que les autorisations d'absence à l'occasion d'évènements familiaux.

En l'absence de décret d'application pour le dispositif n°4 de l'article 59, diverses instructions ministérielles sont venues compléter certaines des dispositions introduites dans des textes spécifiques.

La décision d'accorder un congé libérable au futur retraité est une mesure sociale destinée à aider l'agent à s'organiser, au regard de ce changement de statut qui bouleverse tant sa vie que ses conditions de rémunération.

Cependant, et comme l'indique la Chambre, cette mesure est dépourvue de toute base légale.

Dès lors, la Ville ne peut la maintenir et va donner suite à cette recommandation n°4 de la Chambre.

4. L'OPERA DE NICE

4.1 Présentation générale

Dans son rapport d'observations provisoires, la Chambre avait regretté l'absence d'organigramme de l'Opéra. Elle a pris acte de la réponse de la commune qui lui a indiqué que l'organigramme de l'Opéra a été présenté au CTP lors de la séance du 28 octobre 2014.

La Chambre a également pris acte de la décision de la Ville de créer, par délibération du 18 septembre 2015, le poste de Directeur Général de l'Opéra. La recommandation formulée sur ce point dans le rapport d'observations provisoires a donc été logiquement supprimée dans le rapport définitif.

4.2 Les activités, les résultats

4.2.1 Programmation et sites

Plusieurs raisons conduisent à la recommandation n°6 visant à *« réaliser une étude de marché et procéder à des enquêtes de satisfaction régulière afin de connaître les caractéristiques et les attentes du public dans le but d'orienter la programmation et la tarification »* (voir paragraphes 4.2 et 4.3).

La Chambre indique que *« 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 »*.

Outre que la période choisie se situe essentiellement avant la mise en place de la régie autonome, il convient également de signaler que les tableaux contenus dans le rapport de la chambre figurant à l'appui de cette thèse semblent plutôt la contredire.

En effet, par rapport aux autres opéras français, celui de Nice a progressé sur ces 3 années dans ce domaine. Si l'on se réfère au tableau de la page 50 on aperçoit que de quinzième en 2010, Nice est devenue dixième en 2011 puis neuvième en 2012.

Si l'on revient au tableau de la page 49 on constate que le nombre de représentations diverge sur les deux années : 71 représentations au lieu de 52 en 2010, 101 au lieu de 75 en 2011.

Ceci autorise donc la Ville à en déduire que la place de Nice est meilleure que ce que l'annonce le tableau de la page 50 qui comporte des erreurs.

Pour les années 2013 et 2014, la progression se poursuit avec 94 représentations puis 123.

Contrairement à l'appréciation de la Chambre, la ville reste convaincue que ces deux dernières années ont du permettre à l'Opéra de Nice de poursuivre sa progression dans le classement.

4.2.2 Une fréquentation stagnante

La Chambre indique que *« sur la période 2008-2013, la fréquentation totale, tous spectacles confondus, apparaît stable voire en légère baisse »*.

A l'appui figure un tableau sur la fréquentation qui affiche 53.103 spectateurs en 2008 et 61.523 en 2014, ce qui démontre une progression notable.

La Chambre note ce bon chiffre en augmentation de 20,30%. Si la Ville se réjouit de ce constat positif de la Chambre, elle a tenu à préciser l'évolution des invités de la commune et des partenaires – ces précisions ayant été intégrées dans le rapport définitif.

7.395 invités ont été comptabilisés en 2014 contre 7.228 en 2008, 9.229 en 2009, 7.726 en 2010, 8.251 en 2011, 6.939 en 2012 et 5.124 en 2013.

Ainsi en 2008 pour 81 représentations 7.228 personnes ont été invitées contre 7.395 en 2014 où 123 levers de rideau ont eu lieu.

La Ville considère, au contraire de la Chambre, qu'un effort a été fait et que proportionnellement au nombre de spectacles produits le taux d'invitations a baissé.

Ceci est d'autant plus vrai que la Chambre Régionale des Comptes range parmi les invités le quota des places affectées aux partenaires et aux mécènes.

Or ces deux catégories de clients apportent une contribution financière qui leur donne droit en contrepartie à une dotation de places.

Considérer celles-ci comme des invitations est une erreur.

Ce quota a augmenté de façon notable ces dernières années car l'Opéra de Nice a initié avec succès une politique de partenariat avec des entreprises locales ou régionales ainsi qu'avec des particuliers pour créer un Club de mécènes de l'Opéra : le Cercle Rouge & Or.

Ce cercle fédère autour de lui des entreprises mécènes et des particuliers et ne cesse de s'étoffer depuis plus de dix ans.

Les conventions de mécénat sont basées sur un don en numéraire, marchandise ou prestation (mécénat de compétences). L'opéra peut offrir au mécène une compensation maximale de 25% de ce montant. En ce qui concerne l'opéra de Nice, la présence du logo du mécène, la visite de la Diacosmie, des places de spectacles peuvent être incluses dans cette compensation.

Ainsi la saison 2012-2013 a permis de récolter 151.863€, la saison 2013-2014 : 273.944€ et la saison 2014-2015, plus de 340.000€.

La Ville de Nice peut se féliciter de voir une telle progression des recettes de mécénat dans un contexte économique difficile pour les entreprises, ces recettes permettant d'améliorer les ressources de l'Opéra.

Une soirée de gala est ainsi organisée au cours de chaque saison permettant d'accueillir les mécènes pour assister à un spectacle suivi d'un diner de gala. Ces soirées ont permis de récolter 35.700€ en 2012 avec le concert du ténor Jonas Kaufmann, 22.450€ en 2014 avec le concert du violoniste Frank Peter Zimmermann et 29.750€ en 2015 avec le Ballet Nice Méditerranée.

Ainsi depuis 2002, soit l'année de création du club de mécènes, l'apport total de ces partenaires pour le soutien à l'Opéra de Nice a été de 1.804.161€.

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

En préambule la Chambre prévient « *il n'appartient pas à la Chambre de se prononcer sur l'opportunité pour la commune de Nice de financer un opéra, ce choix relevant de la décision de la municipalité et du Conseil Municipal* ».

Elle reconnaît que *« 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 »*.

Cette formule, au demeurant, pourrait s'appliquer à tous les théâtres lyriques de France.

La Ville de Nice se réjouit particulièrement que la Chambre lui donne un satisfecit d'avoir pris la décision de créer une régie dotée d'un budget annexe.

La Chambre confirme que la budgétisation des dépenses avec la création du 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

La Chambre constate que l'opéra de Nice pratique des tarifs très proches de ses concurrents les plus directs que sont les opéras de Marseille et Toulon, mais légèrement inférieurs aux autres grands opéras de province.

Néanmoins, elle propose de réfléchir à une hausse des tarifs pour les spectacles lyriques.

Les orientations prises par la Ville dans sa délibération du 19 décembre 2014 par laquelle une augmentation des tarifs a été votée par l'Assemblée Communale ont été saluées par la Chambre qui a également reconnu que les places des mécènes et partenaires ne peuvent être considérées comme gratuites car elles ont une contrepartie sous forme de contribution 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.

Enfin la Chambre a pris acte que les invitations étaient plafonnées à 10% de la jauge et que ce plafond n'est pas la plupart du temps atteint.

Dans sa recommandation n°5, la chambre invite la ville à *« réaliser une étude de marché et procéder à des enquêtes de satisfaction régulière afin de connaître les caractéristiques et les attentes du public dans le but d'orienter la programmation et la tarification »*.

Lors de la venue des magistrats de la chambre, la ville avait évoqué le besoin d'une étude de marché pour permettre de connaître les points forts et les points faibles de son établissement. Ce projet a été réalisé au cours de la saison 2014-2015, grâce à une collaboration avec l'école de management de l'EDHEC.

L'étude a porté sur un total de 324 questionnaires qui ont été analysés et a permis d'obtenir des données précises sur les profils de spectateurs et leur niveau de satisfaction.

Celle-ci a révélé que les spectateurs de l'Opéra de Nice étaient un public passionné par la Culture qui fréquente en moyenne 32 spectacles par an, soit une fréquentation bien supérieure à la moyenne des français qui est de 11 spectacles par an.

Cette étude a révélé également que le public de l'Opéra de Nice était fidèle (80% vient assister à un spectacle au moins une fois par an) et que ces spectateurs sont générateurs de retombées économiques pour les commerces implantés dans sa zone de chalandise.

Il est intéressant de noter que 10% des personnes interrogées sont venues pour la première fois assister à une représentation et que 91% d'entre elles souhaitent y revenir.

Les résultats de cette étude permettront de mettre en œuvre des préconisations dans un souci d'amélioration de la satisfaction de nos spectateurs. **Ainsi, la Ville s'est engagée dans la mise en œuvre de la recommandation n°5 et poursuivra dans le sens de celle-ci.**

La chambre a pris note de cet engagement mais a souhaité qu'une étude plus approfondie soit réalisée. **La Ville en prend acte et mènera une étude plus approfondie.**

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

La chambre a recommandé (recommandation n° 6) l'adoption d'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 en vue de réduire la masse salariale correspondante.

En réponse à ses observations provisoires, la Ville a indiqué qu'elle prenait acte de cette recommandation de la Chambre et qu'elle poursuivait ses réflexions pour la mettre en œuvre.

Dans son rapport définitif, la Chambre indique rejoindre la Ville sur les différents constats qu'elle a pu faire et considère que 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 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.

Comme elle s'y était engagée la Ville confiera cette mission au nouveau Directeur Général qu'elle a recruté suivant, en cela, la recommandation de la Chambre.

4.4.2.2 Le temps de travail de l'orchestre

La chambre a formulé une double recommandation en la matière :

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

La ville a précisé que le temps de travail des musiciens est contrôlé par l'encadrement de l'orchestre avant chaque répétition : les effectifs déjà fournis ne sont pas des plannings prévisionnels de présence, mais rendent compte de la réalité.

En réponse à la recommandation n°7-1, la Ville prend acte de l'analyse de la Chambre qui vient conforter ses préoccupations et elle va s'attacher à un système de contrôle plus efficient. Cela sera une des directives prescrites au futur Directeur Général de manière à permettre des régimes de travail conformes aux statuts des musiciens.

S'agissant du développement de l'offre, il convient de rappeler que l'opéra de Nice a la particularité de bénéficier d'une seule scène pour assurer 3 programmations (lyrique, symphonique et chorégraphique) ; cette triple programmation multiplie les contraintes techniques et rend le plateau moins disponible pour les spectacles et les répétitions.

Le planning de l'opéra, réalisé en fonction de la programmation, est organisé de manière extrêmement précise et condensée pour rendre la scène la plus disponible possible pour les spectacles et répétitions.

Ainsi, le planning des musiciens de l'orchestre et leur nombre d'heures travaillées découlent directement de la programmation lyrique symphonique et chorégraphique, et des contraintes imposées par celles-ci sur le plateau.

Par ailleurs, les saisons à l'opéra de Nice ne peuvent s'envisager que sur 8 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.

Tout en tenant compte de ces contraintes, la Ville partage la recommandation n°7-2 de la Chambre et précise que sa mise en œuvre figurera dans la lettre de mission du futur Directeur Général.

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

La Ville a fourni à la Chambre l'ensemble des feuilles d'heures individuelles faites par les agents de l'Opéra attestant la réalité des heures travaillées.

Comme les autres services de la Collectivité, un système informatisé va être mis en œuvre pour optimiser le contrôle du temps de travail. Ainsi au dernier trimestre 2015 cette procédure va débiter et être appliquée auprès des services de la DGA Ressources.

Concernant les effectifs de l'Opéra, des efforts importants ont été faits pour diminuer le nombre d'agents. Ainsi entre 2011 et 2015, 17 postes ont été supprimés.

La Chambre passe en revue les effectifs de l'Opéra de Nice, en distinguant ceux affectés à la production et les autres.

Pour la première catégorie, mis à part les opéras de Paris qui avec 231 collaborateurs sont largement en tête, l'Opéra de Nice est classé quatrième mais cinq opéras se tiennent au niveau des effectifs entre 47 et 34 agents. Nice en possède 38.

Pour la seconde catégorie, l'opéra de Nice avec 79 agents se classe en deuxième position.

Pour autant, la Ville s'interroge sur l'intérêt de ces comparaisons.

En effet, opposer des opéras entre eux et considérer qu'un théâtre qui accueille plus de spectateurs devrait naturellement disposer d'un nombre plus important de techniciens ne lui semble pas pertinent.

D'autant plus que l'Opéra de Nice est le seul à disposer d'une unité de production de 22.000 m² regroupant les ateliers de construction ainsi que des salles de répétitions dont les dimensions sont identiques à celles de l'Opéra et de la Salle Apollon du Palais des Congrès Acropolis. Les magistrats ont d'ailleurs pu se rendre compte du caractère exceptionnel de la Diacosmie puisqu'ils l'ont visité.

De plus, il convient de raisonner à travers des données fiables.

Il vient d'être montré que ce n'est pas le cas pour les chiffres figurant dans les tableaux de la Réunion des Opéras de France.

La Ville est bien consciente de l'importance de la masse salariale de son opéra. Elle s'attachera à piloter son évolution dans le respect des contraintes imposées à l'ensemble des services.

Elle s'attachera également à maintenir la qualité de ses prestations et donc de ses services.

4.4.4 Les rémunérations à l'opéra de Nice

La Chambre en préambule indique qu'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.

La Ville de Nice prend note que la Chambre souligne qu'aucune comparaison fiable peut être prise en compte et qu'en conséquence aucune critique fondée ne peut être exprimée à l'encontre de la Ville de Nice sur ce sujet.

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

La chambre a considéré que la commune devait cesser le versement des IHTS, renvoyant sur ce point à sa recommandation n° 1.

La Ville y a répondu dans la partie consacrée aux ressources humaines (cf. réponse au point 3.1).

La chambre formule également une recommandation n° 8 visant à « mettre fin au versement irrégulier de la prime de théâtre ».

Si la chambre a maintenu sa position dans son rapport définitif, la Ville n'est toujours pas convaincue par les arguments tendant à démontrer que celle-ci est dépourvue de base légale.

En effet, par délibération du 27 avril 2001 faisant suite aux observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes du 11 décembre 2000, la Ville a régularisé cette prime de théâtre en la détaillant (20 heures supplémentaires tous les mois).

Cette délibération a été votée et n'a pas fait l'objet d'observation de la part du contrôle de légalité. Elle est donc définitive.

Aujourd'hui, la Chambre considère que la Ville ne pouvait se fonder sur la notion d'avantages acquis et que ce motif donne un caractère illégal à cette délibération.

La Ville ne partage pas ce point de vue. Elle estime au contraire que ce motif n'a pas été caché au contrôle de légalité et que c'est en toute connaissance de cause que ce dernier s'est abstenu de toute observation et par voie de conséquence n'a engagé aucun recours au Tribunal Administratif et a considéré ce motif recevable.

De même, aucun tiers n'a contesté devant cette instance le caractère légal de cette prime de théâtre.

Dans ces conditions la ville considère que cette prime est légale et peut continuer à être versée.

Cette analyse juridique conduit la Ville à ne pas mettre pas en œuvre la recommandation n° 8.

La ville considère enfin que, même si cette prime constitue une charge importante sur le budget de l'opéra, sa suppression ferait courir le risque d'un conflit social.

Les agents de l'opéra, comme l'ensemble des fonctionnaires, ont leur salaire bloqué depuis 2010 ce qui a entraîné une perte non contestable de leur pouvoir d'achat.

Comme beaucoup de français, ils gèrent leur budget en prenant des engagements en fonction de leur revenu.

Une amputation d'une partie de celui-ci mettrait beaucoup d'entre eux dans la difficulté et pourrait conduire à un conflit social.

4.4.5.3 Le versement irrégulier de vacances supplémentaires

La chambre estime que des vacances supplémentaires sont irrégulièrement versées.

Elle détaille tout d'abord les dispositions de la délibération du 18 novembre 1983 autorisant le versement de ces vacances et conclut que leur montant total hors chef d'orchestre versé chaque année varie de 168.000 € à 441.000 €.

A l'appui de cette affirmation figure un tableau qui affiche le montant annuel de ces versements dont la majeure partie est attribuée au chef d'orchestre.

Ainsi les vacances hors chef d'orchestre ne sont de ce fait plus les mêmes que celles annoncées par la Chambre et deviennent :

2010 : 95.657 € au lieu de 168.282 €

2011 : 97.700 € au lieu de 419.325 €

2012 : 130.566 € au lieu de 441.816 €

2013 : 86.483 € au lieu de 221.358 €

Soit un total de 410.406 € au lieu de 1.250.781 €. La Ville se propose de répondre à la Chambre en évoquant d'abord ce premier montant pour examiner ensuite les vacances versées au chef d'orchestre.

Le règlement de l'orchestre, adopté par délibération du 18 novembre 1983 prévoit ces vacances en pages 14 et 15.

Le Titre XI, article 30 du règlement portant statut de l'Orchestre Philharmonique de Nice apporte des précisions notables :

« 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. »

Ainsi, un musicien de 3^e catégorie, 1^{er} échelon, IM 595 au salaire horaire de 25,81 €, remplaçant un musicien de 2^e catégorie, 1^{er} échelon, IM 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.

Par ailleurs, certains suppléments de rémunérations dus par l'administration municipale sont inhérents aux contrats des agents, membres de l'Orchestre Philharmonique de Nice ou agents de l'Opéra Nice Côte d'Azur :

- S'agissant du chef de chant de l'Opéra Nice Côte d'Azur, il lui est dû une rémunération brute d'un montant de 198,18 € selon les termes de l'article 9 de son contrat, relatif aux clauses particulières :

« Dans le cas où il serait fait appel au concours de Monsieur ... pour tenir à l'Orchestre Philharmonique des parties d'instruments à claviers, pour l'interprétation d'un concerto ou d'un solo d'une importance exceptionnelle et pour l'accompagnement des récitatifs dans les ouvrages lyriques, l'intéressé percevrait, pour sa prestation, une rémunération brute de 198,18€ par représentation. » (Annexe n° 10.1).
- Lorsque l'Adjoint au Directeur Musical est amené à diriger l'Orchestre Philharmonique de Nice, il lui est dû une rémunération brute d'un montant de 900€ selon les termes de l'article 2 de son contrat :

« A la demande du Directeur général, il dirigera l'Orchestre Philharmonique pour certaines prestations publiques et, dans ce cas, il pourra percevoir un cachet supplémentaire d'un montant de 900 € bruts par représentation et ceci conformément à l'article 29 du statut précité » (annexe n° 10.1).
- Concernant le Premier Violon Solo de l'Orchestre Philharmonique de Nice, son contrat prévoit, à l'article 9 relatif aux clauses particulières, une rémunération brute d'un montant de 1829,39€ lorsqu'elle se produit en soliste avec la grande formation :

« Si le cocontractant se produit en soliste avec la grande formation, il percevra une indemnité de 1828,39 € » (annexe n° 10.1).

Ensuite la Chambre, à juste raison, considère que la délibération précitée du 18 novembre 1983 ne concerne que les musiciens. Elle en déduit que les vacations attribuées aux choristes, aux danseurs et aux techniciens, le sont de façon irrégulière car ne disposant pas de base légale.

Par délibération du 28 juin 1991, le Conseil Municipal a adopté les règlements portant statuts des chœurs et du ballet. (Annexe n° 10.2)

Ces 2 textes autorisent le versement de vacations et en précisent le montant.

Le titre V du règlement des choristes évoque les salaires et les différentes indemnités des choristes (p 9 et 10).

Même chose au niveau du ballet, le titre V (p 9 et 10) énonce les différentes vacations et leur montant. Une délibération du 17 décembre 2010 a modifié le règlement portant statut du ballet Nice Méditerranée et autorise dans son titre III (p 8 et 9) ces vacations aux danseurs. (Annexe n° 10.3)

Ces délibérations du 28 juin 1991 et du 17 décembre 2010 donnent ainsi une base légale à l'existence et au paiement de vacations aux choristes et aux danseurs comme la délibération du 18 novembre 1983 avait conféré cette double qualité aux primes versées aux musiciens.

La Chambre évoque aussi une troisième catégorie, les personnels techniques.

En l'espèce cette remarque ne porte que sur un agent qui n'est pas une collaboratrice de l'Opéra mais qui est un agent municipal d'un autre service qui a effectué en 2010 des vacations à l'Opéra en qualité d'ouvreuse. Il s'agit en l'espèce d'un simple cumul d'emploi occasionnel et tout à fait légal.

Ainsi, c'est tout à fait régulièrement qu'ont été versées aux musiciens, aux choristes et aux danseurs des vacances dont le montant s'est élevé pour les années 2010 à 2013 à 410.406 €.

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

En ce qui concerne le temps de travail, la Chambre a vérifié si 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 est respecté.

4.5 Une fonction de production coûteuse

Dans sa recommandation n° 9, la chambre invite la ville à « Mieux maîtriser le montant des dépenses de production d'œuvre, notamment en rationalisant le recours au nombre d'artistes invités et d'intermittents pour utiliser au mieux les corps artistiques de l'opéra ».

Afin de pouvoir effectuer des comparaisons plus probantes, l'opéra a préféré raisonner en terme de saison et non pas d'année calendaire.

Ainsi, chaque année au conseil d'exploitation de septembre, l'administration présente un tableau faisant le bilan de la saison précédente et le compare à ceux des saisons antérieures. Dans ce tableau figurant en annexe n°10.6 les membres du conseil d'exploitation sont totalement informés du nombre de spectateurs, du détail des recettes et du coût des productions.

En l'espèce, on s'aperçoit dans le document détaillant les saisons de 2010-2011 à 2013-2014 qu'un effort plus que notable a été fait pour baisser le coût des productions.

De 4.361.584€ en 2010-2011 ce chiffre est descendu régulièrement ; 3.581.908€ en 2011-2012 ; 2.962.230€ en 2012-2013 et 3.026.733€ en 2013-2014. Ces chiffres ne tiennent pas compte du poids de la masse salariale ce que regrette la Chambre dans ses observations.

Mais, ces coûts apparaissent déjà, et très clairement au niveau du budget des RH, on ne peut pas les compter deux fois sans vicier l'analyse.

D'autant plus que le personnel technique de la Diacosmie effectue en plus des décors et costumes du travail d'entretien notamment la réparation des fauteuils, des rideaux de loges et d'une partie du matériel. Ce personnel réalise aussi des éléments de mobilier. Ainsi, en 2014 a été réalisée et livrée la conque d'orchestre évitant ainsi au théâtre de devoir faire un achat fort coûteux.

Des travaux similaires sont effectués aussi pour d'autres théâtres notamment l'opéra de Monaco et font l'objet d'une facturation après avoir obtenu l'autorisation du Conseil Municipal.

Pour optimiser au maximum sa gestion (gain d'espace, gestion du stock, gain financier), la Ville a organisé une vente aux enchères des costumes de la Diacosmie. Le produit obtenu s'est élevé à 10 000 € en 2014 et 25 000 € en 2015.

Tout ceci démontre le souci constant de réduire les coûts de gestion et de bénéficier de quelques recettes.

Ce souci a également conduit l'opéra à utiliser le système de location de décor et de costumes, de coproduction et de contrat d'échange qui ont donné des résultats satisfaisants.

Cette pratique sera poursuivie.

Le recours à moins d'intermittents ne peut qu'accompagner cet effort d'économie. Là encore, la proposition en sera faite au futur directeur général, qui devra également amplifier les coproductions.

La Ville partage donc la position de la Chambre, qui lui en donne acte. Elle a déjà entamé des initiatives fortes pour rationaliser les moyens mis en œuvre et poursuivra dans cette voie.

4.6 Conclusion

La Ville regrette que la Chambre ait eu parfois son analyse faussée par une utilisation de chiffres qui n'étaient pas les bons.

Cela d'autant plus que le véritable problème de l'opéra de Nice est l'absence d'aide financière de l'Etat et de la Région.

Si le conseil départemental apporte une subvention annuelle, celle-ci a malheureusement baissé. Ainsi en 2012 la subvention pour l'Opéra a été de 2.100.000€, puis de 1.850.000€ en 2013 et 1.810.000€ en 2014. Cette subvention a donc baissé de 290.000€ en 3 ans.

Tout ceci aboutit à l'obligation pour la Ville d'apporter un très fort financement. Il est à noter que la subvention de la Ville a régulièrement baissé au cours de ces dernières années grâce aux efforts de gestion du théâtre.

En effet, elle est passée de 18.895.085 € en 2012 à 18.311.712 € en 2015.

Or, dans le même temps des textes gouvernementaux et législatifs ont accru les charges de façon conséquente.

La Ville a souhaité prendre également des dispositions sociales (tickets restaurants, participation au CESAN).

Ces charges nouvelles d'un montant d'environ 700.000€ qui ont pesé à partir du budget 2013 ont été intégralement absorbées puisque la subvention en 2013 s'est élevée à 18.539.547 €.

Certes l'Opéra de Nice représente une dépense importante mais c'est un élément de la politique culturelle. Dans une période où toutes les composantes de la Ville doivent faire des efforts pour réduire leurs frais de fonctionnement, l'Opéra fera de même.

Faire des comparaisons, en ne s'appuyant que sur la subvention municipale aboutit à de mauvaises conclusions sur la gestion.

Sur le document joint, et qui porte sur les années 2009 et 2010 mais qui reste d'actualité, il apparaît que le coût de fonctionnement de l'opéra de Nice est similaire à la plupart de ses homologues en France. (Annexe C.1)

Ainsi en 2009, le budget de l'opéra de Nice avec 19.439.306€ se place en 6ème position des huit plus grands opéras de France (sauf Paris). Lyon vient en tête avec 35.336.862€ suivi de Toulouse avec 31.088.563€ et Bordeaux avec 25.685.310€.

En revanche, au niveau de la subvention la Ville de Nice, en contribuant pour 15.675.100€ se place en troisième position derrière Toulouse (22.520.000€) et Marseille (16.041.540€) qui ne dispose pourtant pas d'un ballet.

La Ville se voit dans l'obligation d'accorder une forte subvention car, contrairement à d'autres Opéras, elle ne perçoit pas de subventions de l'Etat ou de la Région. Ainsi Bordeaux, Lyon, Montpellier, Strasbourg reçoivent des aides de l'Etat et de la région.

Opéra	Aide de l'Etat	Aide de la région
Bordeaux	4 143 000 €	1 419 592 €
Lyon	5 808 558 €	3 116 101 €
Montpellier	3 192 124 €	7 600 000 €
Strasbourg	5 069 829 €	1 304 000 €

Le même raisonnement est valable pour 2010 dont le tableau est reproduit ci-dessous et les années suivantes.

**OPERAS DE FRANCE
BUDGETS ANNEE 2010**

	PRODUITS des Comptes de Résultat	SUBVENTIONS				
		Ville, CA et CU	Départements	Région	État	Aides (apports ext. en nature, déduction TVA...)
BORDEAUX (Opéra national)	26 244 691	15 290 000		1 519 592	4 357 042	63 306
LYON (Opéra national sans ballet)	37 028 146	6 346 639	3 011 513	3 011 513	5 924 729	10 127 826
MARSEILLE (sans ballet)	18 804 101	10 839 472			435 300	4 928 249
MONTPELLIER (Opéra national sans ballet)	24 483 602	1 105 000		9 400 000	3 192 684	-468 917
NANCY (Opéra national sans ballet)	14 059 815	8 906 000	30 000	1 300 000	2 694 195	
NICE	20 308 354	16 602 730	1 840 000			
STRASBOURG (Opéra national)	21 334 998	9 803 440	180 000	1 304 000	5 114 329	1 339 659
TOULOUSE	22 268 358	16 624 868	6 400		1 363 000	
TOTAL	188 239 884	85 715 169	5 087 913	18 535 105	23 081 279	16 990 325

Source Réunion des Opéras de France (R.O.F.)

5. LE QUARTIER DE LA GARE DU SUD

La ville ne peut être en accord avec les développements de la Chambre qui sous-entend que la commune a consacré 55 M€² - ce coût étant par ailleurs aggravé par les errances de la municipalité précédente - à cette opération sur 25 ans pour se retrouver « *en tout et pour tout propriétaire de la médiathèque Raoul Mille, d'une salle pour les associations et de la halle aux trains* ».

La Ville ne peut que s'étonner de l'approche très restrictive de la chambre concernant le projet de la gare du sud. Pour mémoire, le projet de la gare du Sud comprend :

- Un espace de 1670 m² dans l'ancienne halle aux trains ;
- Des équipements de loisirs (salles de sports, multiplex, locaux associatifs) ;
- Des commerces en pied d'immeuble pour près de 5000 m² ;
- Des logements en nombre : en accession (71 logements), en résidence étudiante (144 logements), sociaux (51 logements) ;
- Des espaces publics paysagers ;
- Un parc de stationnement de 700 places.

Le coût total du projet s'élève à 116,4 M€ TTC dont seulement 16M€ financés par les deniers publics (achat de la halle et locaux en VEFA, aménagement des espaces verts et espaces publics et aménagements intérieurs).

La chambre aurait légitimement pu saluer l'initiative de la Ville de Nice de mettre en œuvre un projet urbain d'envergure dont 90% sont financés par le secteur privé. A l'heure des restrictions sans précédent des dotations de l'Etat aux collectivités, ce montage est sans aucun doute précurseur de pratiques que les collectivités devront privilégier dans les années à venir.

Le projet porté dès 2008 a permis par conséquent de préserver les intérêts des niçoises et des niçois tout en proposant un programme de dynamisation et de requalification urbaines, au même titre que le Plan National De Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) situé sur un périmètre proche de la gare du sud, ou que les opérations de renouvellement urbain.

5.1 Le projet lancé en 1998

La Chambre relève le coût du projet porté par la précédente municipalité.

En 2003, l'estimation du montant des travaux par le maître d'œuvre s'établissait à 133 M€ HT, soit 159 M€ TTC. Le projet comprenait la construction d'une nouvelle mairie, un complexe sportif, un parc de stationnement souterrain, un cinéma, des commerces, ainsi qu'une médiathèque dans le jardin Thiole et la rénovation des rues adjacentes.

En février 2008, la note économique au stade du dossier de consultation des entreprises réévaluait les coûts à 186,4 M€ HT, soit 223 M€ TTC et une progression du coût de 40 %.

En intégrant le coût de la maîtrise d'œuvre, le projet représentait un investissement de près de 245 M€ TTC. Naturellement, l'ancienne municipalité a laissé le soin à la nouvelle équipe de trouver les financements nécessaires pour réaliser cette opération.

² Cf. annexe 1 du rapport de la Chambre

A titre d'éclairage, 245 M€ représentent un tiers des investissements réalisés par la Ville sur la période 2008-2014.

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

Comme le rappelle la Chambre, la nouvelle équipe n'était pas favorable à la réalisation du projet tel qu'il avait été conçu. En effet, il aurait abouti à la création d'un centre administratif au sein du quartier de la Libération, apportant un dynamisme insuffisant et incohérent au regard de la centralité de ce lieu.

De plus, le coût du projet lancé par la précédente municipalité, réévalué à 245 M€ en février 2008, était très élevé et aurait assurément grevé les capacités financières de la Ville sur la durée du nouveau mandat.

La nouvelle équipe a donc souhaité mettre un terme au projet tel qu'il avait été conçu. Elle l'a d'ailleurs fait en toute transparence en portant le débat devant le conseil municipal.

5.1.2 Les coûts liés à l'abandon du projet

Dans cette partie de son rapport, la Chambre revient sur les coûts liés à l'abandon du projet, qu'elle chiffre à 12,2 M€.

Ces développements appellent les commentaires suivants.

En premier lieu, et comme il a été indiqué ci-dessus, le projet, en l'état, ne répondait pas aux besoins de développement de ce quartier et de ses habitants. La nouvelle municipalité a donc pris ses responsabilités et tiré les conséquences de cet état de fait en résiliant, partiellement ou totalement, les marchés qui avaient été lancés.

Il convient de souligner que les opérations de résiliation ont été opérées en toute transparence. En effet, les avenants correspondants, faisant apparaître tant les indemnités que les décomptes généraux et définitifs, ont été présentés et approuvés par le conseil municipal.

La ville a effectivement dû assumer les conséquences financières de l'abandon du précédent projet. Ce choix a impacté les finances de la Ville à hauteur de 12 M€, soit 5% du coût total du projet porté par la précédente municipalité (245 M€).

5.2 Le nouveau projet

Dans cette subdivision du rapport, la Chambre présente la genèse du projet amendé par la nouvelle équipe municipale.

Comme l'indique la Chambre, une étude juridique et financière réalisée par la SCET était rendue en février 2009, et préconisait la réalisation de l'opération par une procédure de consultation de promoteurs-concepteurs, avec une acquisition des équipements publics en vente en l'état futur d'achèvement (« VEFA »). Elle conseillait à la Ville de recourir à une procédure de dialogue compétitif.

La Chambre cite une seconde étude réalisée par le cabinet CVS, déposée en juillet 2009, qui proposait des modes de réalisation différents, en fonction de l'importance du volume des équipements publics contenus dans le programme.

S'appuyant sur une jurisprudence du Conseil d'Etat, l'assistant à maîtrise d'ouvrage relevait l'existence d'un risque juridique relatif à l'acquisition de bâtiments en VEFA, dans l'hypothèse où la part d'équipements publics aurait été prépondérante.

La Chambre s'est donc étonnée que la Ville ait choisi un mode de réalisation en ayant recours à une consultation de promoteurs-concepteurs, via une procédure de dialogue compétitif, alors que le programme n'était selon elle pas finalisé.

Il reste surprenant que la chambre appuie ses raisonnements sur des études d'AMO alors même que le Préfet, au titre du contrôle de légalité, n'a formulé aucune observation et que le juge s'est prononcé sur le montage retenu (TA de Nice-15 janvier 2013) en faveur de la Ville.

En premier lieu, la Ville tient à préciser que bien que le programme n'était alors pas précisément arrêté, comme l'a relevé la Chambre, il était en revanche établi que l'opération serait composée pour l'essentiel d'équipements privés.

La Chambre a pu se référer à la délibération du 18 septembre 2009 qui a autorisé le lancement de la procédure. Elle contient un considérant explicite à cet égard qui démontre clairement la prise en compte, par la Ville, des avis de ses conseils :

« Considérant que cette opération sera majoritairement composée d'équipements privés et que le recours à la VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) pourra être utilisé pour construire le clos et le couvert des équipements publics imbriqués dans un ensemble de bâtiments privés. »

La ville a donc lancé une procédure de dialogue compétitif en vue de la désignation d'un groupement concepteur-promoteur.

La délibération du 18 septembre 2009 précisait également que la validation définitive du programme serait soumise à l'approbation du conseil municipal ultérieurement. Celle-ci est intervenue moins de 2 mois après, par délibération du 23 octobre 2009. C'est par cette dernière délibération qu'il a été acté que le bâtiment des voyageurs destiné à accueillir la médiathèque serait réalisé en maîtrise d'ouvrage publique.

Enfin, par jugement du 15 janvier 2013, le tribunal administratif de Nice a estimé que « la ville de Nice pouvait légalement recourir au procédé de la vente en état futur d'achèvement pour l'acquisition de la halle aux trains reconstituée et de la salle des associations. »

5.2.2 L'opération d'aménagement

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

La chambre a remis en cause la méthode de notation des offres mise en œuvre sur trois points :

1. La formule de calcul des notes par critère à savoir : « taux de la pondération x note obtenue de 1 à 10)/10 »

Cette formule qui, par exemple, pour une note de 9/10 conduisait, si elle était appliquée, à attribuer 0,225 point dans la note globale $[(9 \times 25\%) / 10 = 0,225]$, était, comme le souligne la chambre, peu compréhensible.

Cette première erreur mentionnée dans le règlement de consultation n'a aucune incidence sur le classement final puisque tous les candidats se sont vu appliquer la même méthode (à savoir supprimer le /10).

Il est cependant exact qu'une relecture plus attentive des agents de la collectivité en charge de ce dossier ainsi que l'assistant à maîtrise d'ouvrage aurait, sans aucun doute, permis de corriger cette formule à l'occasion de la finalisation du règlement de dialogue compétitif.

2. Le règlement de dialogue indiquait que 4 hypothèses seraient prises en compte pour apprécier le critère du coût global de l'offre, alors que seulement trois étaient exposées

Une nouvelle fois, la ville ne peut que déplorer l'absence de relecture et de contrôle des modifications apportées au règlement de dialogue.

En effet, sur ce point, l'assistant à maîtrise d'ouvrage avait proposé à la Direction Générale des Services 4 hypothèses pour évaluer le critère « coût globale de l'offre », seules 3 ont été retenues. La modification a bien été prise en compte dans l'exposé des hypothèses sans cependant modifier le texte introductif.

La rédaction donnait donc au final :

« Pour le critère du coût global de l'offre : quatre hypothèses sont envisagées en fonction de l'écart entre la meilleure et la moins bonne offre :

Si cet écart est inférieur à 5 000 000 € : la meilleure offre recevra 30 points et la moins bonne 20 points,

Si cet écart est compris entre 5 000 000 € et 10 000 000 € : la meilleure offre recevra 30 points et la moins bonne 10 points,

Si cet écart est supérieur à 10 000 000 € : la meilleure offre recevra 30 points et la moins bonne 0 point.

Dans ces quatre hypothèses, la notation des offres intermédiaires s'établira sur la simple progression arithmétique (règle de 3) entre la meilleure offre et la moins bonne. »

Ce manque de vigilance n'a, pour autant, aucune conséquence sur la méthode de notation ou le classement final.

3. L'application de la méthode de notation modifie la pondération des critères

La Ville de Nice a, à l'occasion du contrôle de la chambre, repris les éléments constitutifs de la méthode de notation pour constater effectivement que l'application d'une note de 1 à 10 pour les 4 premiers critères et de 1 à 30 pour le 5ème (« coût global ») avait pour conséquence de modifier la pondération des critères annoncée dans le règlement de consultation, à savoir :

VERSION DU REGLEMENT DE DIALOGUE

Critères	Qualité composition urbaine	Programmation et adéquation	Qualité animation commerciale	Planning	Coût global
Poids des critères	25%	15%	10%	20%	30%

CALCUL CRC

Critères	Qualité composition Programmation et adéquation urbaine Qualité animation commerciale Planning	Coût global
	Poids des critères	

La Ville et la chambre sont toutes deux convenues qu'à offres constantes des candidats engagées dans le dialogue compétitif, et en application d'une note de 1 à 10 pour le 5ème critère, le classement des offres finales n'en n'aurait pas été modifié.

*CLASSEMENT DES OFFRES OBTENU APRES APPLICATION
D'UNE PONDERATION CONFORME A CELLE INDIQUEE
DANS LE REGLEMENT DE CONSULTATION*

Critères	Note					Note globale
	Qualité compo. urbaine	Prog. et adéquation	Qualité animation commerciale	Planning	Coût global	
<i>Note maximale</i>	10	10	10	10	10	
<i>Pondération</i>	25%	15%	10%	20%	30%	
ING	9	8	6,5	3,5	7,7	7,1
CIRMAD	7	7	5	5	3,3	5,3
EIFFAGE	2	3,5	5	5	10	5,53
ICADE	6	9	7,5	4	0	4,4

Nota : Pour obtenir une pondération des critères conforme à celle du règlement de consultation, la notation du critère « coût global » est effectuée sur 10 points au lieu de 30.

Pour mémoire, cette analyse des offres a fait l'objet d'une relecture :

- de l'assistant à maîtrise d'ouvrage ;
- des agents municipaux en charge de ce dossier ;
- du conseil municipal à l'occasion de l'examen de la délibération 5.2 du 25 juin 2010 portant sur le « site de la gare du Sud-désignation du lauréat de la procédure de consultation de l'opération d'aménagement urbain » et dont l'annexe retraçait fidèlement les critères de pondération et de notation.

Il est à noter que la Présidente de la commission d'appel d'offres de l'époque, qui ne siégeait pas dans la majorité municipale, ainsi que les représentants des autres groupes d'opposition de l'assemblée municipale, sont intervenus sans émettre de remarque sur l'application de la formule de notation.

- du contrôle de la légalité

Par ailleurs, l'attribution du contrat n'a fait l'objet d'aucun recours.

L'erreur mise en évidence par la chambre était donc difficile à identifier.

Pour autant, à la lecture du rapport d'observations provisoires, le Maire de Nice a, sans attendre, adressé au Procureur de la République, sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale, un signalement du constat dressé par la chambre.

5.2.2.2 Le dialogue faisait évoluer le projet et les coûts

La Chambre fait apparaître, pour chaque candidat, l'évolution du coût net pour la ville entre les offres initiale et finale. Cette progression s'explique par la prise en compte des exigences de la Ville au cours de la procédure de dialogue compétitif.

La Chambre revient sur la question du prix de foncier, estimé par France Domaine à 18,24 M€, alors que celui-ci a été ramené à l'issue de la procédure à 1 €.

La Ville tient cependant à rappeler une nouvelle fois que dans l'appréhension du coût global des offres, la charge foncière a été prise en compte. Le critère retenu pour juger les offres était donc un coût net, déterminé comme suit :

- + *Coût d'acquisition de la halle et de la salle des associations en VEFA*
- *Charge foncière, y compris demande de compensation le cas échéant*
- = *Coût net pour la ville.*

Par ailleurs, cette charge foncière réduite est justifiée par les contraintes imposées par la ville à l'opérateur, qui ont eu pour effet d'affecter l'équilibre économique du programme, à savoir :

- La réalisation d'un parc de stationnement de 700 places minimum, alors que le règlement d'urbanisme ne rendait que 200 places exigibles ;
- La réalisation de logements sociaux destinés aux étudiants, dont la rentabilité induit une charge foncière réduite ;
- La réalisation d'équipements publics devant faire l'objet d'acquisition en VEFA (halle, salles des associations et salle de sports), et sur lesquels l'opérateur n'a pas répercuté de charge foncière ;
- La réalisation d'un cinéma multiplexe de 8 à 10 salles, qui ne pouvait supporter une charge foncière élevée, telle qu'elle découlait de l'avis de France Domaine ;
- La prise en charge des coûts de dépollution du terrain, dont le coût était estimé comme compris entre 3 et 4,4 M€ HT. Dans l'hypothèse où le coût réel avait été inférieur à 3 M€, le coût de la charge foncière aurait été majoré à concurrence de la différence entre le coût réel de la dépollution et 3 M€.

Ces exigences et contraintes représentent un surcoût pour l'opérateur évalué à 24,47 M€.

Par ailleurs, dans son jugement du 15 janvier 2013 précité, le tribunal administratif de Nice a eu à se prononcer sur un moyen tiré de l'illégalité de la cession du foncier à l'euro symbolique.

Pour les raisons qui précèdent, le juge a estimé que « *si le prix de vente du terrain d'assiette a été fixé à un euro symbolique les contreparties supportées par la société SCCV Nice Gare du Sud et le bénéfice attendu pour la ville de Nice sont de nature à constituer une contrepartie suffisante à l'économie générale de la cession litigieuse.* »

Le moyen a donc été rejeté par le juge administratif.

5.2.2.3 ICADE devient finalement le promoteur du projet

Comme la Chambre le décrit, le groupe ING a cessé ses activités immobilières en France en juin 2011, et a informé la Ville de son souhait de céder les parts sociales de la SCCV Nice Gare du Sud, qui s'était substituée à sa société mère dans les promesses de cession foncière et de vente en l'état futur d'achèvement.

La Ville ne pouvait s'opposer à cette cession, sauf à justifier que le nouvel actionnariat de la SCCV Nice Gare du Sud ne présentait pas les moyens équivalents à ceux d'ING pour assurer le bon achèvement du programme.

5.2.2.4 Un contentieux bloque le projet pendant près de trois ans

Le 5 décembre 2011, un recours a été introduit devant le tribunal administratif de Nice pour obtenir l'annulation de la délibération du 7 octobre 2011, qui autorisait la vente du foncier à la SCCV Nice Gare du Sud.

Les moyens invoqués portaient notamment sur un défaut d'information des membres du conseil municipal et sur l'insuffisance de l'avis de France Domaine, sur l'illégalité de la cession du foncier à l'euro symbolique du fait de l'absence de contrepartie équivalente pour la ville et sur l'illégalité du recours à la procédure de la vente en l'état futur d'achèvement qui constituait, selon le demandeur, un détournement de procédure en matière de commande publique.

Comme le précise la Chambre, l'ensemble des moyens étaient rejetés par le tribunal administratif par jugement du 15 janvier 2013. Il a par suite été fait appel de ce jugement.

Via le jeu des conditions suspensives, l'opération d'aménagement a donc été bloquée pendant trois ans.

5.2.2.5 Une reprise éphémère en maîtrise d'ouvrage publique (octobre 2014)

Alors que l'opérateur disposait de la faculté de renoncer aux conditions suspensives portant sur l'absence de recours, et que le tribunal administratif avait rendu un jugement favorable aux intérêts des cocontractants, ICADE avait fait le choix d'attendre la décision de la Cour administrative d'appel pour engager le chantier.

Par ailleurs, le permis de construire délivré à ICADE devait tomber le 6 décembre 2014 si les travaux n'avaient pas été engagés à cette date.

La ville de Nice ne pouvait plus se permettre de retarder plus longtemps le projet, qui suscitait une attente importante de la part des commerçants, des habitants du quartier et plus largement des niçois.

Leur intérêt devant nécessairement primer, une délibération portant sur la reprise en maîtrise d'ouvrage publique de l'opération était présentée au conseil municipal, au cours de la séance du 29 septembre 2014.

5.2.2.6 Le retrait du contentieux et la relance du projet initial (novembre 2014)

Le 4 novembre 2014, le requérant qui avait porté l'affaire en appel se désistait.

D'autre part, quelques jours après que le conseil municipal se soit prononcé favorablement à une reprise de l'opération en maîtrise d'ouvrage publique, la Ville a obtenu un engagement immédiat et définitif du promoteur d'engager des travaux significatifs d'ici le 6 décembre 2014.

Pour cela, le conseil municipal devait à nouveau délibérer pour déclasser les terrains le 24 novembre 2014.

Les travaux ont ainsi débuté au début du mois de décembre 2014.

La livraison des 700 places de parking et celle de la halle interviendront 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.