



**Chambre régionale des comptes
de Champagne-Ardenne**

Châlons-en-Champagne, le 17 février 2010

Le Président

LETTRE RECOMMANDEE AVEC ACCUSE DE RECEPTION

Personnel - Confidentiel

N° G/021/ET/IH/2010

Monsieur le Président,

Par courriers en date du 14 janvier 2010, je vous ai adressé ainsi qu'au président de la société économie mixte « Millésium », le rapport d'observations définitives arrêté par la chambre dont il a été accusé réception le 15 janvier 2010.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, chaque destinataire disposait d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite.

Aucune réponse écrite n'étant parvenue à la chambre à l'issue du délai fixé, je vous transmets donc, en qualité d'ordonnateur de la collectivité territoriale détenant une partie du capital, le document final constitué du seul rapport d'observations définitives.

Ce document, devra :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée délibérante ;
3. donner lieu à un débat.

Il vous appartiendra d'informer la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations aura été porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette réunion, ces observations et la réponse jointe deviendront communicables à toute personne qui en ferait la demande conformément à la loi du 17 juillet 1978.

En application des dispositions de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, les présentes observations sont également transmises à Monsieur le Préfet de la Marne et à Monsieur l'administrateur général des finances publiques de la Marne.

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

Eric THEVENON

Conseiller référendaire
à la Cour des comptes

Monsieur Laurent MADELINE
Président de la communauté de communes
d'Epernay Pays de Champagne
Place du 13^{ème} R.G.
B.P. 80526
51331 EPERNAY CEDEX

Rapport d'observations définitives établi suite à la vérification des comptes et l'examen de la gestion de la société d'économie mixte Millesium'Evenements

Exercices 2005 à 2008

Synthèse

Créée en 2005, à l'initiative de la communauté de communes d'Epernay Pays de Champagne (CCEPC), la SEM Millesium'Evenements s'est avérée d'emblée dans l'incapacité d'accomplir de façon autonome les missions qui lui étaient dévolues par son principal actionnaire. C'est ainsi que la société a dû recourir à l'assistance permanente de sociétés privées, ce qui conduit à s'interroger sur l'utilité de la mise en place d'une telle structure.

Sous l'étroite dépendance financière de la CCEPC, vis-à-vis de laquelle elle était déjà redevable de près de 2,5 M €trois années à peine après sa création, la SEM génère une exploitation globalement déficitaire. Cette situation est liée à son incapacité à générer des marges d'exploitation suffisantes, quand elles ne sont pas négatives, qui permettraient de couvrir les charges fixes.

La SEM affirme s'être mise dès l'année 2008 en situation de faire progresser ses recettes afin d'amener l'exploitation du parc des expositions vers l'équilibre qui pourrait, selon elle, être atteint dès 2011. Rien ne permet à ce jour de confirmer cette perspective.

Procédure

Par courrier du 20 novembre 2007, le préfet de la région Champagne - Ardenne, préfet de la Marne, a demandé à la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne d'examiner la gestion de la société d'économie mixte (SEM) Millesium'Evenements conformément aux dispositions de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières.

Le ministère public a, le 18 avril 2008, estimé fondée en droit la compétence de la chambre à exercer son contrôle sur les comptes et la gestion de la SEM Millesium'Evenements. Cet examen a été inscrit au programme 2008 de la chambre.

L'ouverture du contrôle a été effectuée par courrier du président de la chambre en date du 22 avril 2008 au président de la communauté de communes d'Epernay Pays de Champagne et à M. Boulonnais en sa qualité de président directeur général de la SEM. Par courrier du 3 octobre 2008, le président de la chambre a annoncé l'extension du contrôle des comptes de la société à l'exercice 2008.

En application de l'article L. 243-2 du code des juridictions financières, l'entretien préalable avec M. Boulonnais a eu lieu le 15 avril 2009.

Dans sa séance du 23 juin 2009, la chambre a formulé des observations provisoires notifiées le 23 juillet 2009 au président directeur général de la SEM Millesium'Evenements. Des extraits des observations les concernant ont été notifiés le 23 juillet 2009 à M. Pierre Maurin, au président de la CCEPC, au préfet de la Marne, aux maires d'Epernay, de Pierry, d'Avize, de Chouilly, de Plivot et de Flavigny, le 24 juillet 2009 à M. Laurent Gérard, le 7 août 2009 au directeur de la société SEVACS et le 10 août 2009 à M. Georges Allaert.

Par courrier du 18 septembre 2009 le président directeur général de la SEM Millesium'Evenements a sollicité un délai supplémentaire afin d'apporter une réponse écrite. Ce délai lui a été accordé ainsi qu'à tous les destinataires des extraits du rapport d'observations provisoires qui avaient ainsi jusqu'au 30 octobre 2009 pour adresser à la chambre leurs réponses écrites aux observations. A l'issue de ce délai, les personnes précitées ont apporté une réponse écrite à l'exception de Messieurs Gérard et Maurin, du préfet de la Marne et des maires de Cuis, de Mardeuil et de Flavigny.

Aucune audition devant la chambre n'a été demandée.

Lors de sa séance du 12 janvier 2010, la chambre a arrêté les observations définitives ci-après, en prenant en compte les éléments qui lui ont été fournis à l'occasion de la procédure contradictoire.

I. LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE MILLESIUM'EVENTEMENTS

1.1. La création

Par délibération du 3 février 2005, le conseil communautaire de la CCEPC a adopté le principe de participation à la création d'une SEM dont l'objet devait porter sur la construction et/ou l'exploitation de bâtiments et d'équipements à usage économique à finalité d'intérêt général dans les conditions prévues aux articles L. 1521-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Le conseil communautaire, souhaitant conserver le contrôle de la SEM, a estimé nécessaire que la CCEPC détienne à elle seule la majorité du capital de la société. Par délibération du 19 mai 2005, la CCEPC a approuvé les statuts de la SEM et autorisé le président de la CCEPC à signer les statuts ainsi que tous actes nécessaires à la création de cette SEM.

Cette société, dénommée société d'économie mixte de gestion et de développement d'équipements économiques d'Épernay Pays de Champagne (GD3EPC) avant de devenir SEM Millesium'Evenements, a pour objet social la construction et/ou l'exploitation de bâtiments et d'équipements à usage économique à finalité d'intérêt général ainsi que l'organisation de manifestations à caractère économique, culturel ou sportif.

La durée de cette société est de 99 ans à compter de la date de son immatriculation au registre du commerce et des sociétés, soit le 1^{er} juillet 2005. Son siège social est fixé dans celui de la communauté de communes avant d'être transféré sur le site du parc des expositions Millesium.

1.2. L'actionnariat

Avec un capital social de 300 000 euros, la société est détenue à 53 % par la CCEPC avant de rétrocéder, en 2006, 2 % de ce capital à des communes adhérentes de la CCEPC comme le détaille le tableau ci-après.

Actionnariat de la SEM Millesium'Evenements

Actionnaires	Nombres d'actions détenues	
	A la création	Au 29 septembre 2006
CCEPC	1 060	1 020
Commune de Pierry	100	100
Commune d'Épernay	100	100
Commune de Cuis		10
Commune d'Avize		10
Commune de Chouilly		10
Commune de Plivot		10
Commune de Mardeuil		20
Commune de Flavigny		1
CCI de Reims et d'Épernay	200	200
Crédit Agricole	200	200
SARL Atlante Invest.	140	119
DEXIA	60	60
Caisse d'Épargne	100	100
Office de tourisme Épernay	20	20
M. Pierre Maurin	20	20
TOTAL	2 000	2 000

(source : SEM Millesium'Evenements)

1.3. Le conseil d'administration

Les statuts de la SEM arrêtent le rôle du conseil d'administration (article 17) et fixent le nombre de sièges d'administrateurs au sein du conseil d'administration entre 3 et 18 (article 15). Pour la période 2005 – 2007, ce nombre est passé de 11 à 12 dont 7 sièges attribués à la CCEPC, comme le prévoient les statuts qui précisent que 50 % des sièges plus un sont attribués à la communauté de communes. Deux autres sièges sont attribués à la commune de Pierry et à celle d'Epernay.

Le conseil d'administration nomme, parmi ses membres, un président qui est, pour la période sous revue, M. Michel Boulonnais, par ailleurs président de la communauté de communes jusqu'en avril 2008.

1.4. La direction

Aux termes de l'article 19.1 des statuts, le conseil d'administration de la SEM peut confier la direction de la société, soit au président du conseil d'administration soit à un directeur général, personne physique qu'il désigne.

Dans un premier temps, la SEM a préféré confier la direction de la société à un directeur général, M. Laurent Gérard, qui avait été recruté par la CCEPC le 22 novembre 2004 en qualité de contractuel pour exercer les fonctions de directeur de l'espace d'expositions pour un an à compter du 19 novembre 2004.

Le 1^{er} juillet 2005, le président du conseil d'administration de la SEM signe un contrat de travail avec M. Gérard qui est engagé, à compter du 1^{er} juillet 2005, en qualité de directeur d'exploitation. Le conseil d'administration de la SEM décide, le 1^{er} juillet 2005, de confier la direction générale de la société à M. Gérard. Toutefois, ce dernier continue d'être rémunéré par la CCEPC en qualité d'attaché territorial jusqu'en décembre 2005. De plus, il est expressément nommé dans la liste des personnels de la CCEPC devant être repris par la SEM dans le cadre du contrat de délégation de service public (annexe 10 du contrat).

Cette situation particulièrement ambiguë cesse quelques jours après la signature du contrat de délégation de service public intervenue le 14 novembre 2005. En effet, le président du conseil d'administration indique, lors de la séance du 18 janvier 2006, que M. Gérard a présenté sa démission, avec effet immédiat, de la direction générale de la société par courrier du 21 novembre 2005, qui a été acceptée par M. Boulonnais.

Ce dernier propose de confier la direction générale de la société à M. Pierre Maurin, qui était jusqu'alors consultant de la société D2X International et avait activement participé à toutes les études relatives au parc des expositions ainsi que la procédure d'attribution du contrat de délégation de service public à la SEM. M. Maurin a exercé ces fonctions de directeur général de la SEM moins de six mois avant de présenter sa démission à compter du 30 juin 2006.

Depuis lors, cette fonction est exercée par M. Boulonnais qui devient, depuis le 1^{er} juillet 2006, président directeur-général de la SEM sans percevoir de rémunération jusqu'au 1^{er} avril 2009.

1.5. Le personnel

La SEM n'avait pas de personnel entre sa création, le 1^{er} juillet 2005, et la signature du contrat de délégation de service public, le 14 novembre 2005, si ce n'est M. Laurent Gérard dont la situation particulière a été relevée précédemment.

La SEM a repris trois autres agents de la communauté de communes comme le prévoient les dispositions de l'article 19 du contrat de délégation de service public. Ces effectifs sont passés à huit agents au 31 décembre 2007.

II. LA PROCEDURE D'ATTRIBUTION DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

La société D2X International a signé, le 2 novembre 2005, une convention avec la SEM Millesium'Evenements en la personne de M. Boulonnais, par laquelle la SEM confie à la société D2X International une mission d'assistance pour le démarrage de son activité de gestion Millesium d'Epernay-Pierry.

Aux termes de cette convention, il devait être procédé aux missions suivantes qui devaient s'effectuer du 16 novembre 2005 au 23 décembre 2005 :

- gestion du personnel,
- mise en place des manifestations 2006 avec salons professionnels et grand public, de la foire d'Epernay, concerts et conventions,
- agencement des locaux administratifs et techniques,
- rencontres avec les partenaires existants ou potentiels,
- encadrement des manifestations organisées pendant cette période.

Selon la SEM, cette mission d'un montant de 14 000 euros HT (16 744 euros TTC) a été « *confiée à cette société pour pallier les manquements et lacunes du Directeur en place, et pour renforcer les outils stratégiques de développement du Millesium.* »

La signature d'une telle convention paraît singulière puisque celle-ci correspond, pour une courte durée, à l'objet du contrat de délégation de service public qui sera attribuée à la SEM. Il en résultera, pour la collectivité, des charges d'exploitation supplémentaires à rembourser à la SEM qui était, d'ores et déjà, dans l'incapacité de répondre de manière satisfaisante aux besoins de la CCEPC.

En réponse à l'observation, la SEM Millesium'Evenements précise que « *rien n'interdit à une SEM de se faire assister et de bénéficier de conseils comme toute entreprise* » et la CCEPC que « *juridiquement rien ne s'oppose au fait qu'une société délégataire d'un service public passe un marché de prestations intellectuelles si la société ne possède pas en interne le service de conseil adéquat* ». Selon la SEM et la CCEPC cette situation ne préjuge en rien de la capacité de la société à répondre aux besoins de la CCEPC en raison de la typologie de son actionnariat et de la qualité des représentants de chaque actionnaire.

Si la qualité des actionnaires n'est pas à mettre en doute, la capacité de la société, qui venait d'être créée, à disposer des compétences requises pour gérer un parc des expositions est beaucoup plus sujette à caution et aurait dû interpellier la CCEPC qui allait signer le contrat de délégation de service public quelques jours plus tard.

III. LE CONTRAT DE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

Le contrat de délégation de service public, signé le 14 novembre 2005, comporte 49 articles et dix annexes. Ce contrat souffre de nombreuses ambiguïtés rédactionnelles qui en altèrent fortement la qualité et tendent à démontrer le manque de rigueur dans sa passation certainement lié à cette volonté de conclure très rapidement.

3.1. Des parties non clairement identifiées

En premier lieu, ce qui est dénommé contrat n'est que le cahier des charges paraphé et signé par les parties.

La lecture de ce contrat ne suffit pas à elle seule pour connaître le nom des parties au contrat ni celui des signataires et leur qualité. En effet, à aucun moment du contrat il n'est fait mention du délégataire appelé « *régisseur intéressé* » ou « *régisseur* ». Pour ce qui concerne le délégant, hormis la signature sur laquelle est mentionné le nom de la communauté de communes Epernay Pays de Champagne et le logo de la collectivité sur la première page et sur chacune des annexes, le délégataire tout au long des 49 articles est appelé « *la Collectivité* ».

La chambre n'est pas mieux renseignée sur la qualité des signataires à la seule lecture du contrat. Pour la CCEPC, il n'est fait nulle mention du nom du signataire, de sa qualité ainsi que la mention de la délibération autorisant cette personne à signer ce contrat. La collectivité en réponse à l'observation précise qu'il s'agit de M. Jean-Jacques Varnier, premier vice-président de la CCEPC.

Pour le régisseur, la signature semble être celle de M. Laurent Gérard, directeur général de la SEM, mais qui est aussi expressément mentionné à l'annexe 10 de ce contrat comme personnel de la collectivité qui, aux termes de l'article 19 du dit contrat, doit être repris par le régisseur intéressé.

Ce statut ambivalent de M. Gérard ne peut qu'interpeller, d'autant qu'en l'absence de mention du nom du régisseur, la chambre ignore en quelle qualité M. Gérard a signé et rien n'indique qu'il l'a fait pour le compte de la SEM Millesium'Evenements, d'autant que le conseil d'administration de la SEM ne s'est pas prononcé sur ce contrat de délégation de service public. La seule délibération transmise à la chambre est celle du 1^{er} juillet 2005 qui autorise Messieurs Boulonnais et Gérard à déposer un dossier de candidature pour concourir à la délégation de service public mais aucunement pour signer ce contrat. Cette insécurité juridique n'a jamais interpellé ni la SEM, ni la CCEPC.

En réponse à l'observation, la SEM indique que M. Gérard, en sa qualité de directeur général, était habilité à signer ce contrat qui n'a pas été contesté par le conseil d'administration de la société. La CCEPC précise quant à elle que M. Gérard a été nommé le 10 novembre 2005 par le président de la CCEPC régisseur de la régie de recettes pour l'exploitation du Millesium créée pour la période du 10 novembre 2005 au 31 décembre 2005 et que ce contrat n'a soulevé aucune observation de la part du contrôle de légalité.

Ces réponses renforcent l'observation de la chambre sur la situation très particulière de M. Gérard qui était au moment de la signature à la fois directeur général de la SEM, agent de la CCEPC et régisseur de recettes pour le compte de la collectivité.

3.2. Un contrat incomplet

Cette absence de rigueur trouve à s'exprimer dans un document manifestement non relu et incomplet, qui n'est d'ailleurs que le cahier des charges comme il est expressément fait référence à plusieurs reprises dans le contrat.

En effet, et à titre d'exemple, le dernier alinéa de l'article 4 est rédigé comme suit :

« *Les contrats conclus par le régisseur avec les prestataires de services agréés seront insérés à l'annexe [à préciser] du présent contrat* ». De même, le premier alinéa de l'article 29 est ainsi rédigé : « *Le titulaire est régisseur de recettes et désigne à cet effet M. (le régisseur intéressé désignera l'un de ses agents pour assurer ce rôle), notamment agréé en cette qualité* ».

De plus, trois des dix annexes ne comportent aucune pièce. Il s'agit de l'état contradictoire des lieux lors de la remise des installations aux entreprises et inventaire du matériel et du mobilier (annexe n° 3), la liste du matériel apporté par le régisseur intéressé (annexe n° 4) et le plan marketing (annexe n° 8).

De même, l'article 4 du contrat stipule que les prestataires de service devront être agréés expressément par la collectivité. « *Les contrats conclus par le régisseur avec les prestataires de services agréés seront insérés à l'annexe [à préciser] du présent contrat.* »

Enfin, ce contrat fait mention, dans son article 31, au cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics – fournitures courantes et services alors qu'il s'agit d'un contrat de délégation de service public.

Selon la SEM, « *il est regrettable qu'un tel contrat, établi par un cabinet d'avocats spécialisés en affaires publiques (...), souffre d'une telle absence de rigueur, et que le Directeur Général de la SEML n'ait pas eu les capacités suffisantes pour le renseigner* ». Pour autant, ce contrat a bel et bien été signé en l'état par les deux parties.

3.3. Des clauses financières contradictoires

La régie intéressée est un mode de gestion du service public qui s'appuie sur le concours extérieur d'un professionnel privé, contractuellement chargé de faire fonctionner le service public. Le régisseur est rémunéré par la collectivité au moyen d'une rétribution qui comprend une redevance fixe et un pourcentage sur les résultats d'exploitation. Le régisseur intéressé assure la gestion du service pour le compte du délégant.

Aux termes de l'article 21 du contrat de délégation de service public, en début d'année le régisseur intéressé présente les charges qu'il compte engager sur l'exercice en distinguant les charges directes (réparties selon les différentes manifestations que compte organiser le régisseur) et les charges indirectes.

Le plan annuel d'exploitation sert d'élément d'information à la collectivité pour décider du niveau des tarifs et donc des recettes d'exploitation du parc des expositions Le Millesium ainsi que des manifestations à apporter à la consistance des services, décisions qui sont de sa seule compétence (article 23).

Le compte d'exploitation prévisionnel prévu à l'annexe 7 liste les charges indirectes ou fixes qui donnent lieu à remboursement par la collectivité. Ces charges sont le personnel permanent, le personnel vacataire, l'énergie et l'eau, l'entretien et la maintenance, les frais administratifs, les fournitures, les assurances, les honoraires, les commissions des agents, la surveillance, la commercialisation, la promotion et les impôts et taxes.

Toutefois, le contrat prévoit que sont à la charge exclusive du régisseur intéressé :

- le coût de l'énergie (eau, gaz, électricité ...) et des fournitures nécessaires au fonctionnement du parc des expositions (article 11) ;
- les travaux de nettoyage des locaux et des équipements, ainsi que l'entretien courant et les entretiens périodiques spécifiques par les fournisseurs (article 14) ;
- le gros entretien et les réparations du matériel et des biens meubles (article 15).

La chambre relève une contradiction importante entre la lecture de ces articles et le compte d'exploitation prévisionnel en annexe qui démontre une incohérence dans la rédaction du contrat. En tout état de cause, la solution retenue par les cocontractants a été de faire supporter intégralement les charges de l'exploitant à la CCEPC.

Dans leur réponse à cette observation, la SEM et la CCEPC estiment de concert qu'il n'y a aucune contradiction à ce que la collectivité supporte dans ses comptes l'intégralité des charges propres à l'activité de la régie. Il aurait à tout le moins fallu que les clauses contractuelles soient suffisamment explicites sur cette volonté commune qui ne résulte nullement de la lecture du contrat.

3.4. Des clauses financières non respectées

Le contrat de délégation de service public prévoit que la CCEPC verse des avances à la SEM au titre des charges d'exploitation engagées par la société. Il distingue toutefois des modalités différentes selon la nature des charges.

Pour les charges fixes ou indirectes, après approbation du budget prévisionnel du compte d'exploitation du parc des expositions, la collectivité en assure la trésorerie nécessaire, par versements mensuels faits en début de chaque mois et à titre d'avances. La régularisation de ces avances s'effectue après présentation des résultats définitifs de l'exercice considéré.

Pour les charges directes, chaque début de trimestre, le régisseur intéressé présente un programme des événements prévus pour le trimestre à venir et le budget des charges escomptées. La collectivité doit verser en début de trimestre, à titre d'avance, les dites charges. La régularisation de ces avances s'effectue après présentation des résultats du trimestre écoulé.

Pour les recettes, le régisseur intéressé collecte les sommes versées par les usagers et les reverse à la collectivité sur un compte ouvert à son nom au Trésor. En contrepartie, le régisseur facture mensuellement à la collectivité les charges d'exploitation engagées au cours du mois écoulé pour le compte de la collectivité, en faisant apparaître la TVA ayant grevé lesdites charges.

Enfin, le versement des sommes dues par la collectivité s'effectue différemment selon qu'il concerne les charges fixes ou les charges indirectes. Pour les premières, la collectivité verse mensuellement au titulaire un douzième de la rémunération prévue au contrat. Pour les secondes, une reddition des comptes valant facture a lieu trimestriellement entre la collectivité et le titulaire au plus tard dix jours calendaires après la fin de chaque trimestre. Cette reddition retrace le montant total des sommes perçues sur l'utilisateur et reversées à la collectivité, des charges exposées et la rémunération au titre du trimestre concerné. A cette reddition de compte sont joints tous les justificatifs des dépenses exposées pour le compte de la collectivité découlant de l'exécution du budget prévisionnel.

Il résulte de ces dispositions que les recettes sont reversées à la collectivité et que le montant des créances et des dettes de la SEM vis-à-vis de la collectivité doit rester à un niveau raisonnable correspondant à un trimestre d'activité.

Or, les bilans de la SEM pour les exercices 2005 à 2008 font apparaître un montant de dettes de société vis-à-vis de la CCEPC qui correspond à l'absence de reversement des recettes tel que prévu à l'article 29 du contrat. Cette dette de près de 2,5 millions d'euros au 31 décembre 2008 représente trois fois les produits liés à la régie en 2008 (777 338 euros) ou encore plus de 80 % du montant cumulé des recettes des années 2006 à 2008 (près de 3 millions d'euros).

En contrepartie, la dette de la CCEPC vis-à-vis de la SEM ne cesse elle aussi de croître pour atteindre 1,3 million d'euros en 2008 soit l'équivalent des charges de la société pour la même année.

Evolution de l'état des créances et des dettes de la SEM envers la CCEPC

(en €)	Créances de la SEM vis-à-vis de la CCEPC		Disponibilités sur les comptes bancaires de la SEM	Dettes de la SEM vis-à-vis de la CCEPC (non reversement des recettes)
	Produits à recevoir de la collectivité	Refacturation des charges à la collectivité		
Au 31 décembre 2005	109 978,22	47 576,56	159 592,40	30 513,25
Au 31 décembre 2006	139 967,99	608 919,38	142 107,81	517 809,82
Au 31 décembre 2007	230 956,18	1 252 448,59	773 500,48	1 708 850,80
Au 31 décembre 2008	103 590,15	1 344 667,32	1 637 691,02	2 486 188,55

(source : bilans de la SEM)

La SEM conserve, sans aucune raison, des recettes qu'elle laisse sur ses comptes courants et qui atteignent 1,6 million d'euros en 2008. Cette trésorerie correspondant à plus d'un an de charges d'exploitation du parc devait être reversée à la CCEPC.

La société précise que les changements de directions générales, la présence très irrégulière de la comptable de la SEM et les problématiques rencontrées en matière de TVA ont perturbé l'exécution contractuelles des obligations financières. De plus, selon la SEM, « afin de mettre un terme à ces perturbations et malgré de nombreuses démarches et réunions (six) entre la SEM et le Comptable du Trésor, il n'a pas été possible d'aboutir, du fait notamment du refus du comptable du Trésor, alors en place, d'accepter la compensation ». Cette analyse est confirmée par la CCEPC qui précise que l'arrivée d'un nouveau chef de poste a permis de dénouer la situation au printemps 2009 et, selon la SEM, à ce jour la société reverse trimestriellement les recettes à la CCEPC et ne souffre, au 28 octobre 2009, d'aucun retard de règlement.

3.5. Une rémunération du régisseur dans les faits uniquement forfaitaire

L'article 24 du contrat stipule que la rémunération du régisseur intéressé comprend deux éléments :

- une partie fixe forfaitaire de 16 000 euros HT,
- une partie variable calculée sur l'excédent de marge brute (recettes des évènements – charges directes des évènements) selon le tableau ci-après.

Calcul de la partie variable

	Marge Brute (en milliers d'euros)	SEM	CCEPC
Année 1	765 < marge brute < 795	80 %	20 %
	marge brute > 795	50 %	50 %
Année 2	735,6 < marge brute < 765	80 %	20 %
	marge brute > 765	50 %	50 %
Année 3	845 < marge brute < 875	80 %	20 %
	marge brute > 875	50 %	50 %
Année 4	830 < marge brute < 870	80 %	20 %
	marge brute > 870	50 %	50 %
Année 5	890 < marge brute < 920	80 %	20 %
	marge brute > 920	50 %	50 %

(source : article 24 du contrat)

Or, selon le compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat, la marge brute estimée pour les cinq années est toujours inférieure au seuil de déclenchement de la partie variable de la rémunération du régisseur.

Produits et charges du compte d'exploitation prévisionnel

(HT en €)	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Recettes directes	1 233 270,07	1 470 068,56	1 444 343,23	1 692 678,51	1 501 841,14
Charges directes	468 344,31	736 413,71	600 637,21	863 617,31	612 395,99
Marge brute	764 925,76	733 654,85	843 706,02	829 061,20	889 445,15

(source : annexe 7 du contrat de régie)

Le dossier de consultation adressé aux candidats prévoyait pourtant, dans l'article 24 du projet de cahier des charges, que « *la partie variable de la rémunération du régisseur intéressé doit être substantielle, c'est-à-dire comprise entre 30 % et 99 % de la totalité de sa rémunération.* »

La chambre estime que c'est délibérément que les parties au contrat ont voulu limiter cette rémunération à la part forfaitaire et ce d'autant plus que ce compte d'exploitation prévisionnel s'est avéré très optimiste et que, pour la période sous revue, seule la part fixe a été versée à la SEM.

Or, une délégation de service public se caractérise notamment par le fait que la rémunération du délégataire est substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation d'un service public. Ce critère qui répond au principe de rémunération substantielle, à savoir l'aléa financier, est le critère principal lequel, selon la jurisprudence administrative, différencie les délégations de service public des marchés publics.

En réponse à l'observation, la SEM indique que « *ce n'est pas parce qu'aucune part variable n'a été versée que la rémunération est uniquement forfaitaire* » et la CCEPC que « *la rémunération prenant en compte la forme d'un intéressement sur la marge brute, le régisseur prend donc un risque économique sur cet intéressement qui constitue une part substantielle de sa rémunération (la partie fixe forfaitaire tant relativement faible) directement liée aux résultats d'exploitation. Le fait de ne pas atteindre les objectifs fixés dans le contrat prive la SEM d'une grande part de sa rémunération quelle que soit par ailleurs la couverture des charges fixes non liées à l'évènementiel que la collectivité s'est engagée à prendre en charge dans le cadre de la régie intéressée* ».

La chambre confirme que la société ne prend aucun risque économique puisque toutes les charges de la société excepté l'impôt sur les sociétés sont intégralement supportées par la collectivité et qu'elle est de plus assurée de percevoir une rémunération minimale forfaitaire. Cette rémunération depuis l'origine est, dans les faits, totalement déconnectée de l'activité de la SEM.

IV. UNE GESTION CHAOTIQUE DE LA SEM

Depuis sa création, la SEM a connu un renouvellement rapide de son équipe dirigeante avec au moins trois directeurs d'exploitation à ce jour dont deux ont aussi exercé entre novembre 2005 et juin 2006 la fonction de directeur général avant que le président du conseil d'administration n'occupe aussi cette fonction. Cette situation a amené la société à rechercher auprès de tiers une compétence dont elle était manifestement dépourvue.

C'est ainsi que dès le démarrage de son activité, la SEM a signé le 27 janvier 2006 avec la société SEVACS dirigée par M. Locy, une convention relative à l'organisation d'un salon de la chasse. La SEM Millesium'Evenements a organisé, le 6 mai 2006, l'avant première du salon de la chasse qui s'est déroulé en 2007.

Aux termes de ce contrat, la SEM devait bénéficier de l'expertise de la société SEVACS afin de développer en France un salon de la chasse intégrant la définition du concept et la vente de surface d'exposition. Cette convention déterminait les modalités de la collaboration sur le projet de l'avant première en 2006 et celles pour le salon de la chasse de 2007.

Pour cette collaboration, la société SEVACS devait percevoir :

- pour l'avant première de 2006 :
 - o 9 500 euros pour l'assistance aux réunions,
 - o 5 000 euros pour les frais d'organisation,
 - o 15 % de commissions,

- pour l'édition 2007 :
 - o 25 000 euros HT,
 - o une commission sur le chiffre d'affaires des surfaces d'exposition vendues par l'intermédiaire de la société SEVACS, de 20 % pour l'Europe et de 30 % pour le hors Europe,
 - o le remboursement des frais de déplacement dans la limite de 5 000 euros.

Le résultat n'est pas à la hauteur des espoirs placés dans ce salon puisque pour des dépenses de 143 000 euros les recettes n'ont été que de 94 000 euros soit un déficit de 49 000 euros et un taux de marge de - 34 %.

Malgré ces résultats peu probants, mais qui, il est vrai, ne seront connus qu'en octobre 2007, la SEM signe avec la société SEVACS une convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'exploitation du Millesium. La SEM « a souhaité bénéficier de l'expertise de SEVACS SA afin de développer la rentabilité du Millesium'Evenements et la commercialisation des espaces d'exposition. »

La société SEVACS « s'engage à fournir les prestations suivantes :

1. Assistance dans la définition du concept de productions du Millesium'Evenements.
2. Accompagnement logistique dans la réalisation des manifestations organisées au sein du Millesium.
3. Apporter son expertise financière dans la préparation de ces manifestations notamment en ce qui concerne la définition de la tarification commerciale et des budgets prévisionnels de Millesium'Evenements.

4. *Proposer des recommandations opérationnelles dans le mode de fonctionnement qu'il convient de mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne le dimensionnement des effectifs et l'organisation des équipes.*
5. *Définir une politique de communication adaptée aux objectifs de Millesium'Evenements.*

Aux termes de l'article 5 de la convention, le montant de rémunération est fixé à 319 euros par jour ainsi que le remboursement des frais de déplacement et des frais de séjour.

L'objet même de cette convention qui s'inscrit dans la continuité de la convention d'assistance passée en novembre 2005 avec la société D2X International montre les insuffisances du fonctionnement autonome de la SEM. Elle apparaît très clairement comme une sous-traitance de l'exploitation du Millesium par la SEM.

Cette convention a été conclue pour une période d'un an à compter de sa signature. Elle est censée avoir été signée le 2 avril 2007 mais cette date est sujette à caution comme le reconnaissent les deux parties.

En effet, dans une déclaration au conseil d'administration de la SEM le 8 octobre 2008, M. Boulonnais reconnaît, d'une part, que M. Locy a effectué un travail positif qui permet à la SEM de connaître exactement sa situation financière. « *Compte tenu de « son expérience » à Gand puis à Gaillant Expo, nous lui avons demandé de mettre en place une stratégie commerciale et de préparer les saisons à venir. Ce qu'il a accepté. Une convention, qui n'était pas un contrat de travail, puisque la société SEVACS était notre consultant, fut signée. A sa demande, « pour des raisons comptables » elle fut datée d'avril 2007.* »

Ainsi, le président de la SEM reconnaît ignorer la situation financière exacte de sa société. Cet aveu ne peut qu'interpeller sur une situation déjà peu maîtrisée au bout de deux ans d'existence alors même que la SEM rémunère un expert comptable et un commissaire aux comptes. De plus, M. Boulonnais accepte d'antidater volontairement une convention. De tels comportements se révèlent peu respectueux des règles de droit et ils font encourir des risques juridiques à la société.

Enfin, M. Locy a produit un rapport d'audit (daté du 11 octobre 2006) « *concernant les objectifs originaux et la nouvelle stratégie pour réussir à rentabiliser le Millesium* ». Ce rapport mentionne un plan stratégique 2006 – 2010 qui prévoit entre autre la réduction des effectifs de 13 à 9 agents. Ce rapport est antérieur à la signature de la convention et surtout il confirme, s'il en était encore besoin, le manque de professionnalisme de l'équipe dirigeante de la SEM.

M. Locy a aussi produit, en avril 2008, un plan stratégique du Millesium qui évoque la comptabilité du Millesium, le service des opérations, le service commercial avec l'évaluation de la rentabilité et de la pertinence des projets, les orientations commerciales et, enfin, les relations publiques et les relations presse. Ce plan est resté à l'état de projet et les relations entre la SEM d'une part et la société SEVACS et M. Locy d'autre part ont été rompues à l'été 2008.

Cette gestion particulièrement chaotique de la part de l'équipe dirigeante, avec ses nombreux changements, est à l'origine d'une programmation aux résultats décevants qui ne respectent pas les engagements formulés lors du choix de la SEM par la CCEPC.

V. UNE PROGRAMMATION AUX RESULTATS DECEVANTS

Lors du choix de la SEM, cette dernière s'était engagée à :

- produire ou coproduire le VITEFF et le VITI - VINI ;
- organiser une foire expo. avec un objectif de 170 exposants ;
- réaliser onze salons grands publics plus deux salons professionnels (à partir de l'année trois) ;
- programmer douze spectacles ;
- accueillir trois manifestations organisées par d'autres entités ;
- louer les espaces pour différents types d'événements, environ 35 jours par an.

Ces engagements, comme le montre le tableau suivant, sont loin d'être tenus. En effet, pour la période sous revue, aucune exposition ni aucune manifestation n'a été organisée, le nombre de grands salons et de spectacles est très en deçà des engagements de la SEM.

Manifestations organisées au Millesium au cours des années 2006 - 2008

	Engagement	Réalisé au		
		31/12/06	31/12/07	31/12/07
Foire expo.	1			
Salons grands publics	11	5	2	2
Salons professionnels	2	1 (VITI - VINI)		1 (VITI - VINI)
Spectacles	12	6	7	1
Manifestations	3			
Locations (en jours)	35	55	79	85
Concerts		11	13	6

(source : SEM)

5.1. Les salons

Le parc des expositions devait organiser, chaque année, 12 salons : de l'immobilier, de la chasse, de l'art de vivre, du mariage, de l'aventure, de l'occasion, du bien être, du 4X4, des véhicules de loisirs, les masters d'Athlétisme, 2 salons professionnels et d'autres salons.

Ils devaient générer une marge brute de 194 000 euros les deux premières années puis 304 000 euros les autres années.

Le résultat là aussi est particulièrement décevant tant sur la régularité des salons que sur les marges brutes obtenues.

Hormis le VITEFF et le VITI - VINI, organisés en alternance, qui génèrent des marges brutes positives (avec des taux de marge de 62 % pour le VITEFF et 103 % voire 128 % pour le VITI - VINI), les autres salons ont quasiment tous des marges négatives.

Salons organisés au Millesium et marge brute au cours des années 2006 – 2008

(en €)	2006	2007	2008
Internet	7 068,61		
Foire	- 9 943,51	6 312,23	
Boxe	- 21 999,14		
Vins		- 7 829,95	
4X4	- 141,13		- 18 698,61
OS Amnéville	- 12 721,75		
Chasse		- 48 988,74	
Saisons de la vie			- 16 397,80
TOTAL	- 37 736,75	- 50 506,46	- 36 096,41
VITEFF		111 667,21	
VITI – VINI	168 838,25		179 854,40

(source : SEM)

La SEM s'était engagée à produire ou coproduire le VITEFF et le VITI - VINI. Si le VITI – VINI est coproduit avec le Club des Entrepreneurs Champenois, le VITEFF reste toujours organisé par la CCI de Reims et d'Épernay, la SEM se contentant de louer le parc des expositions.

5.2. Les spectacles

La SEM devait programmer 12 spectacles générant une marge brute de 61 454,85 euros les deux premières années puis 67 600,33 euros les deux suivantes pour terminer à 73 745,82 euros la dernière année.

Le résultat est plus conforme aux attentes même si le nombre de spectacles a fortement chuté avec un seul spectacle en 2008. Toutefois, le Millesium a aussi programmé des concerts qui, semble-t-il, n'ont pas été inscrits en tant que tels dans le compte d'exploitation prévisionnel.

Spectacles et concerts organisés au Millesium ainsi que la marge brute au cours des années 2006 – 2008

		2006	2007	2008
Spectacles	Nombre	6	7	1
	Marge brute	22 464,62 €	55 205,08 €	3 091,09 €
Concerts	Nombre	11	13	6
	Marge brute	25 605,03 €	104 121,28 €	22 529,39 €
TOTAL	Nombre	17	20	7
	Marge brute	48 069,65 €	159 326,36 €	25 620,48 €

(source : SEM)

Pour les années 2006 et 2007, le nombre de concerts est relativement important. De plus, ils génèrent une marge brute conséquente (90 % en 2007).

5.3. Les locations

La SEM s'était engagée à louer des espaces environ 35 jours par an. En fait, le compte d'exploitation prévisionnel distingue les locations d'espaces (30 par an les deux premières années, puis 35 les années suivantes), des locations pour les manifestations d'autres organisateurs (3 par an) des locations et prestations de services sur des salons organisés par d'autres (2 par an). Le bilan est positif tant pour ce qui concerne la durée de location que la marge brute.

Marge brute des locations pour les années 2006 - 2008

	2006	2007	2008
Recettes directes (en €)	197 888,96	539 616,38	201 293,08
Dépenses directes (en €)	66 298,55	287 587,63	79 689,51
Marge brute (en €)	131 590,41	252 028,75	121 603,57
Taux de marge	198 %	88 %	153 %
Occupation (en jours)	55	75	69

(source : SEM)

En conclusion, le Millesium avait été créé afin de développer l'accueil de manifestations économiques et, de ce fait, proposer des espaces notamment extérieurs suffisants pour accueillir de grandes manifestations. Le résultat n'est pas à la hauteur des attentes avec très peu de salons et, hormis pour le VITEFF et le VITI – VINI, structurellement déficitaires. A contrario, ce parc présente des spectacles et des concerts qui dégagent des marges brutes positives malgré tout insuffisantes pour couvrir les charges fixes. De plus, le Millesium a connu, en 2008, une chute d'activité importante qui a dégradé les comptes d'exploitation du parc déjà lourdement déficitaires.

La SEM précise que sur la période 2006 – 2008 les manifestations ont généré des marges annuelles positives tant sur les salons, les spectacles que les locations qui, cumulées, portent le résultat à près d'un million d'euros et que le Millesium a présenté 41 manifestations en 2006, 39 en 2007 et que l'année 2008 n'a pas permis de respecter les engagements.

Ce résultat positif d'un million d'euros qui n'est en fait que la marge sur manifestations est à comparer au montant total des charges fixes qui est, pour la même période, de 2,5 millions d'euros générant ainsi un déficit supporté par la CCEPC de 1,5 million d'euros.

Comme le note la SEM elle-même « *il convient que le Millesium se concentre sur des activités dans des domaines les plus rémunérateurs, ce qui permettrait de rendre l'exploitation du Parc des Expositions « Le Millesium » moins lourde financièrement pour la Communauté de Communes* ».

Selon une étude réalisée le 20 décembre 2007 par le professeur Allaert de l'université de Gand (Belgique) et ayant pour objet « *une analyse régionale des impacts économiques et multiplicateurs du Millesium* », le « *projet « Le Millesium » a démarré avec succès. La puissance économique-géographique de la ville et de la région (<100 km) en 2007/2008 est éloquent* » :

***Un impact économique de 34,5 millions €
Une plus value de 5,8 millions €
152 emplois à plein-temps.***

La chambre note que cette étude de 16 pages fait référence à une méthode utilisée non dénommée et non décrite avec des hypothèses ou des estimations qui ne précisent pas les sources. Devant les incertitudes méthodologiques, il est difficile d'adhérer à cette analyse extrêmement positive, surtout au regard du déficit réel que connaît ce parc des expositions.

Selon le professeur Allaert « *si les budgets et le plan stratégique que la CCEPC et le Millesium qui m'ont été présentés ne se réalisent pas, l'impact économique est mis en cause. Et si les hypothèses d'un plan stratégique ne se réalisent pas, il est très probable que le plan stratégique ne sera pas réalisé. Une des hypothèses essentielles du plan stratégique était une gestion performante, compétente et indépendante de l'environnement politique* ».

Toutefois, la CCEPC et la SEM Millesium'Evenements estiment que l'impact économique du Millesium sur le territoire est réel notamment sur la commercialisation de la zone Terres Rouges qui a été réalisée avec un an et demi d'avance sur le calendrier.

VI. UN DEFICIT DE GESTION QUI S'ACCROÎT

Cette programmation particulièrement décevante au regard des engagements de la SEM, doublée d'une marge brute souvent négative, ne permet pas à la SEM de couvrir le montant des charges fixes générant ainsi un résultat négatif pour chacune des années sous revue. Alors qu'il était prévu que ce parc des expositions présenterait un léger excédent de fonctionnement à partir de la 3^{ème} année, le résultat d'exploitation est non seulement déficitaire mais il augmente chaque année. Le déficit cumulé d'exploitation s'élève à 1 585 786 euros intégralement supportés par la collectivité.

Résultat d'exploitation du parc des expositions
pour la période 2006 - 2008

(en €)	2006	2007	2008
Produits	971 360	1 191 041	777 338
Charges directes	689 538	853 42	491 101
Marge sur manifestations	281 822	357 618	286 237
Charges fixes	700 165	871 649	871 649
Résultat	- 418 343	- 534 031	- 585 412
Rémunération du régisseur	16 000	16 000	16 000
Résultat d'exploitation	- 434 343	- 550 031	- 601 412

(source : rapports d'activité de la SEM)