



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

Châlons-en-Champagne, le 15 mars 2010

Le Président

LETTRE RECOMMANDEE AVEC ACCUSE DE RECEPTION

Personnel - Confidentiel

N° G/056/ET/IH/2010

Monsieur le Président,

Par courriers en date du 12 février 2010, je vous ai adressé ainsi qu'à votre prédécesseur, le rapport d'observations définitives arrêté par la chambre dont il a été accusé réception le 13 février 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.

Par courrier enregistré au greffe le 15 mars 2010, vous avez fait parvenir votre réponse au rapport d'observations définitives. Aucune réponse écrite de votre prédécesseur n'est parvenue à la chambre à l'issue du délai fixé. Je vous transmets donc le document final constitué du rapport d'observations définitives et de votre réponse.

Je vous rappelle que celui-ci devra :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'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 et la réponse jointe auront été portés 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 et la réponse jointe sont également transmises à Monsieur le Préfet de la Marne et à Monsieur le trésorier-payeur général 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'Epervain Pays de Champagne
Place du 13^{ème} R.G.
B.P. 80526
51331 EPERNAY CEDEX

Rapport d'observations suite à l'examen de gestion de la communauté de communes d'Epernay Pays de Champagne dans le cadre de ses relations avec la SEM Millesium'Evenements.

A compter de l'exercice 2003

Synthèse

La communauté de communes d'Epernay Pays de Champagne (CCEPC) a souhaité construire et gérer un parc des expositions afin notamment de disposer d'un espace digne d'accueillir le salon du VITEFF. Le départ du 13^{ème} régiment du génie, qui libérait une emprise foncière importante sur les communes d'Epernay et de Pierry, offrait une opportunité en matière de foncier.

Après une consultation de groupements de maîtrise d'œuvre, la CCEPC a renoncé à construire par elle-même ce bâtiment, d'un coût d'objectif de 8 millions d'euros hors taxes (HT), en raison d'une livraison possible seulement en mars 2006.

Afin d'accueillir le salon du VITEFF en octobre 2005, la CCEPC a opté pour le recours à une procédure de vente en l'état futur d'achèvement manifestement irrégulière. Le recours à ce procédé, qui constitue un détournement de procédure permettant d'éviter l'application des dispositions de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique et celles du code des marchés publics, a eu notamment comme conséquence d'augmenter sensiblement le coût de ce bâtiment par rapport au coût d'objectif.

Après avoir sollicité plusieurs cabinets d'avocats et la société D2X International, la CCEPC a souhaité que la gestion de cet équipement soit assurée sur le mode de la régie intéressée, lequel lui assure un moyen de contrôle mais implique pour elle de supporter les risques d'exploitation.

A cet effet, la CCEPC a créé une société d'économie mixte (SEM) dont elle est l'actionnaire majoritaire et recruté des personnels qui ont été repris par la SEM dans le cadre d'un contrat de délégation de service public.

Cette société nouvellement créée, bien que n'ayant ni personnel ni aucune expérience en matière de gestion de parc des expositions a toutefois été retenue après une mise en concurrence au terme de laquelle elle a été la seule à présenter une offre.

Le manque d'expérience de la SEM a été à l'origine d'une programmation décevante et surtout très déficitaire qui a amené la CCEPC à subventionner ce déficit cumulé depuis le 1^{er} janvier 2006 d'un montant de 4,2 millions d'euros au 31 décembre 2008 et qui pourrait atteindre au moins 6,4 millions d'euros au moment du renouvellement du contrat de délégation de service public prévu en novembre 2010. En outre, la CCEPC n'a toujours pas commencé à rembourser les 6 millions d'euros du capital emprunté pour réaliser l'équipement, ce qui fragilise d'autant plus sa situation financière.

Procédure

L'examen des comptes de la Communauté de communes Epernay Pays de Champagne (CCEPC) a été inscrit au programme 2008 de la chambre. L'ouverture du contrôle a été effectuée par courriers du président de la chambre du 30 juillet 2008 adressés au président de la CCEPC et à M. Boulonnais, président jusqu'en avril 2008.

L'examen de la gestion a porté uniquement sur le parc des expositions Le Millesium. Les autres aspects de la gestion de la CCEPC feront l'objet d'un autre rapport.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable a eu lieu le 15 avril 2009 avec M. Boulonnais et le 28 avril 2009 avec M. Madeline.

Dans sa séance du 23 juin 2009, la chambre a arrêté des observations provisoires notifiées le 24 juillet 2009 aux présidents successifs de la CCEPC. Des extraits des observations les concernant ont été notifiées le 24 juillet 2009 au directeur de la société D2X International, au président de la CCI de Reims et d'Épernay, au directeur du cabinet UGGC & Associés, au préfet de la Marne et au président de la SEM Millesium'Evenements, le 27 juillet 2009 au directeur du cabinet ADAMAS, le 30 juillet 2009 au directeur de la société URBANY et le 31 juillet 2009 au directeur de la SCI Porte Sud.

Tous les destinataires du rapport d'observations provisoires ou des extraits ont apporté une réponse écrite à l'exception du président de la SEM Millesium'Evenements et du préfet de la Marne.

Aucune audition devant la chambre n'a été demandée.

Lors de sa séance du 9 février 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.

PARTIE I – LA CREATION DU PARC DES EXPOSITIONS

La communauté de communes Epernay Pays de Champagne (CCEPC), créée en 2001, regroupe 13 communes, soit près de 38 000 habitants. Ses compétences portent notamment sur l'aménagement de l'espace communautaire, l'action de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté, la politique du logement et du cadre de vie, la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie, la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements, culturels et sportifs.

I. GENESE

Dès 2002, la CCEPC a souhaité, dans le cadre de ses compétences en matière économique, engager la réflexion sur la faisabilité d'un espace multifonctions capable de renforcer l'attractivité du Pays d'Épernay par l'accueil de manifestations à caractère économique et culturel et plus particulièrement capable d'accueillir le VITEFF, salon international des techniques champenoises, considéré comme la vitrine du savoir faire local.

Cette étude de faisabilité avait pour objectif, entre autres, de répondre aux besoins exprimés par les organisateurs du VITEFF, en l'occurrence la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Reims et d'Épernay, au regard des capacités d'interventions de la CCEPC, d'optimiser l'utilisation de cette structure d'accueil sur l'année et de développer l'accueil de manifestations économiques et culturelles, en complémentarité avec les structures existantes dans le département, à savoir Reims et Châlons-en-Champagne.

C'est la raison pour laquelle la collectivité a organisé, en avril 2002, une mission d'assistance afin de réaliser une étude comportant notamment une analyse de l'existant avec le fonctionnement du VITEFF et ses perspectives d'évolution et autres manifestations locales ainsi que le potentiel d'une structure polyvalente. Cette étude devait aussi porter sur l'élaboration de plusieurs préprogrammes établissant, pour chacun d'eux, la faisabilité spatiale, technique et financière. Il devait enfin définir un programme architectural et technique du projet et formuler une proposition précise du projet et du mode de gestion de la structure.

Après avoir consulté quatre cabinets, la CCEPC a conclu le 1^{er} juillet 2002, sans formalités préalables, un marché avec la société D2X International pour un montant de 28 000 euros TTC.

Cette société a produit très rapidement, dès septembre 2002, une étude pré-opérationnelle qui analyse le potentiel d'une structure d'accueil, propose une étude comparative des différents sites possibles et élabore un positionnement et une stratégie pour le futur parc des expositions.

Après une analyse de l'existant, la société D2X International a recensé des besoins importants aussi bien des visiteurs que des exposants pour les principales manifestations économiques et plus particulièrement pour les salons professionnels comme le VITEFF ou le VITI – VINI.

La société a recommandé une structure d'accueil qui soit polyvalente et ait une activité permanente. Elle a prévu notamment une halle d'exposition principale polyvalente de 4 500 m², une surface d'exposition extérieure de 50 000 m² permettant d'accueillir les exposants « air libre » mais aussi des structures provisoires pour les grandes manifestations comme le VITEFF ainsi que 1 600 places de parking sur une surface de 40 000 m². Elle a aussi prévu une tranche conditionnelle avec deux halles secondaires de 3 000 m² et 2 000 m². La surface nécessaire pour des équipements a été estimée à 20 hectares.

Le coût financier prévisionnel était de 20,2 millions d'euros hors taxes (24,2 millions d'euros toutes taxes comprises) se décomposant en 11,8 millions d'euros pour les travaux, 3,4 millions d'euros d'honoraires et 5 millions d'euros pour la tranche conditionnelle.

Le 3 mars 2003, dans la continuité de cette étude, la CCEPC a confié à la société D2X International, sans mise en concurrence ni formalités préalables et pour un montant de 39 000 euros TTC, une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage en vue de la création d'une structure d'accueil en matière de salons et de manifestations sur le territoire de la communauté.

Le programme fonctionnel rédigé par la société D2X International en mars 2003, soit moins de trois mois après la signature du contrat de mission, précisait que cette structure d'accueil serait réalisée sur une partie du site militaire du 13^{ème} régiment du génie (RG), en l'occurrence le quartier Rolland, pour un coût total pour le maître d'ouvrage estimé à 8 millions d'euros HT (9,6 millions d'euros TTC). Cette structure avait vocation à s'intégrer dans le projet plus vaste de la reconversion du site militaire du 13^{ème} RG. En conséquence, le projet architectural devait apporter un soin tout particulier à l'intégration dans l'environnement paysager tout en laissant la liberté aux candidats de situer eux-mêmes la halle polyvalente, les accès propres du site et les parkings, en tenant compte du projet global d'aménagement du site militaire et de sa reconstruction. Enfin, une possibilité d'extension future du projet devait être prise en compte avec une réserve foncière et la possibilité d'espace de démonstration de matériel agricole.

Le programme fonctionnel prévoyait une tranche ferme et une tranche conditionnelle.

La tranche ferme, d'un montant prévisionnel de 7,2 millions d'euros HT (8,6 millions d'euros TTC) comprenait :

- la construction d'une halle principale polyvalente de 4 500 m² avec hall et banque d'accueil, boutique, sanitaires qui devait avoir pour fonction d'accueillir les grandes manifestations économiques, mais aussi des grands événements culturels et sportifs,
- la réhabilitation d'un bâtiment existant (le mess du 13^{ème} RG) qui devait devenir le hall n°1, d'une surface utile de 2 577 m² sur trois niveaux, refait à neuf en 2000 – 2001, avec une destination de restauration, réunions, séminaires, réceptions, de locaux administratifs, mais aussi de locaux techniques et de stockage en sous-sol,
- la réhabilitation de deux bâtiments existants (ateliers) qui devaient devenir les halls n° 2 et 3 et qui auraient eu pour fonction d'accueillir des manifestations moins importantes et de compléter la capacité de la première halle pour les grands événements avec la possibilité de stockage temporaire,

- une surface d'exposition extérieure de 30 000 m² contiguë avec les halles pouvant accueillir les structures démontables si nécessaire, des expositions extérieures ou faire office de parking en dehors des grandes manifestations comme le VITEFF.

La tranche conditionnelle n° 1, d'un montant prévisionnel de 863 000 euros HT (1 million d'euros TTC) comprenait :

- des vestiaires, une buvette, des locaux administratifs et d'accueil pour les organisateurs ;
- une mezzanine de 1 000 places complétée par des gradins démontables ou télescopiques de 1 000 places ;
- des loges, catering¹ et locaux annexes pour l'accueil des artistes pendant les concerts ou toute autre utilisation liée aux diverses manifestations.

Ce programme fonctionnel mentionnait des prestations qui ne devaient pas être comprises dans la consultation, en l'occurrence des parkings de proximité d'une superficie de 20 000 m² et une tranche conditionnelle n° 2 comprenant une surface d'exposition extérieure de 10 000 m² et des parkings de proximité de 10 000 m².

L'échéancier prévisionnel fixait :

- le lancement du concours au printemps 2003,
- le choix des trois équipes d'architectes au 3^{ème} trimestre 2003,
- le choix du lauréat au 4^{ème} trimestre 2003,
- la livraison de l'équipement au 2^{ème} trimestre 2005, soit pour le salon du VITEFF prévu en octobre 2005.

Par délibération du 25 mars 2003, le conseil communautaire a décidé, d'une part de lancer un concours de maîtrise d'œuvre, d'autre part de sélectionner trois candidats pour participer à ce concours sur esquisse et de fixer à 19 900 euros TTC le montant de l'indemnité due à chaque candidat non retenu.

L'avis de candidature du marché de maîtrise d'œuvre pour la construction d'une structure d'accueil en matière de salons et de manifestations concernait la tranche ferme ainsi que les deux tranches conditionnelles. Trois candidats ont été admis à présenter une offre examinée par un jury. Les critères de jugement des prestations des candidats retenus prenaient en compte le parti d'aménagement, le respect du programme et du règlement, le réalisme économique du projet (investissement et gestion) ainsi que l'organisation générale des espaces et leur fonctionnalité.

Le jury a retenu trois groupements qui ont présenté une offre analysée par la société D2X International laquelle, dans un rapport daté d'octobre 2003, a dressé le tableau comparatif suivant.

Comparatif des offres des équipes de maîtrise d'œuvre

		Programme	Maurand – Vermeil (EPE O3)	Zundel – Cristéa (SP 41 A)	Faucet (MPF 50)
Surfaces couvertes	Surfaces (en m ²)	11 271	11 859	12 151	11 284
	Coût HT (en €)	7 058 705	7 088 089	7 288 018	7 645 000
Surfaces extérieures	Surfaces (en m ²)	30 700	31 240	33 350	30 500
	Coût HT (en €)	967 850	1 009 510	3 878 100	2 300 000
Options non prévues HT (en €)				340 000	1 184 000
Total travaux HT (en €)		8 026 555	8 097 599	11 506 118	11 129 000

(Source : rapport d'analyse des offres par société D2X International – octobre 2003)

¹ Repas servis au personnel et aux artistes d'un festival ou d'une manifestation.

En définitive, aucun groupement n'a été retenu. En effet, selon la communauté de communes, deux des trois équipes proposaient des projets très nettement supérieurs au coût d'objectif du programme. Le dernier, bien que respectant ce coût, présentait techniquement des points négatifs et de sérieuses incertitudes comme une sortie unique en face d'un collège, une entrée des visiteurs peu pratique, une qualité acoustique incomplète, l'absence d'éléments précis sur la reprise des deux bâtiments ainsi que sur leur fonctionnement, des difficultés de liaisons entre les différentes surfaces.

La société D2X International a répondu qu'elle devait négocier avec l'équipe lauréate à la fois pour les honoraires mais aussi sur l'affinage du projet en phase esquisse ; qu'à ce moment elle n'avait pas été avisée par la CCEPC qu'il y avait des points négatifs irrémédiables sur le projet du lauréat qui pour D2X International « *correspondait au programme avec quelques détails à revoir comme il était d'usage lors d'un concours sur esquisse. Les phases APS et APD auraient permis d'affiner le projet* ». La société D2X International serait restée plusieurs semaines sans consignes ni contacts avec le maître d'ouvrage.

La chambre considère que le délai de réalisation, qui prévoyait un planning d'intervention de trente mois à compter de l'attribution prévisionnelle du marché en octobre 2003, avec une phase de travaux débutant en novembre 2004 devant s'achever en mars 2006, a certainement été l'élément déterminant qui a motivé le choix effectué. De plus, cette décision d'abandon de la procédure, lourde de conséquences, que l'ordonnateur a prise seul, sans aucune concertation avec la société D2X International, n'a pas donné lieu à une délibération du conseil communautaire alors même qu'elle a bouleversé le projet initial.

II. L'ABANDON DE LA PROCEDURE ET LA RECHERCHE D'UNE AUTRE SOLUTION

La CCEPC a sollicité le cabinet UGGC & Associés qui a produit, sous la signature de Maître Lamorlette, une note juridique du 3 février 2004 portant sur les modalités de sortie du concours engagé par la communauté de communes visant à sélectionner un maître d'œuvre et sur le cadre dans lequel le maître d'ouvrage des installations pourrait lui-même choisir un maître d'œuvre.

Sur le premier point, Maître Lamorlette rappelle que le code des marchés publics autorise la communauté de communes à mettre fin à la consultation engagée par elle pour des motifs d'intérêt général. Cette décision pourrait être motivée, notamment, « *par la circonstance que le maître d'ouvrage des installations sera l'aménageur de la ZAC ou un tiers, dans le cadre d'une vente en l'état futur d'achèvement* ».

Si cette opération devait être réalisée dans le cadre du programme des équipements publics, elle devrait être soumise aux dispositions de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP). Dans ces conditions, Maître Lamorlette considère que « *l'aménageur ne peut agir que comme mandataire de la collectivité et les marchés conclus par lui le sont alors au nom et pour le compte de cette dernière et sont, par conséquent, assujettis au Code des marchés publics.* »

En outre, dans l'hypothèse où la communauté de communes souhaitait se décharger partiellement de la maîtrise d'ouvrage du parc des expositions en recourant à un mandat loi MOP, elle ne pouvait le faire qu'à l'issue d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.

Il ressort de cette étude que « *ces modalités apparaissent difficilement conciliables avec le calendrier global de cette opération.* » La chambre constate que cet impératif de calendrier, à l'origine de l'abandon du marché de maîtrise d'œuvre, a été certainement la raison du choix du recours à la procédure de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

III. LA VENTE EN L'ÉTAT FUTUR D'ACHEVEMENT

Aux termes de l'article 1601-3 du code civil « *la vente en l'état futur d'achèvement est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que les constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de l'avancement des travaux. L'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs du maître d'ouvrage jusqu'à la réception des travaux.* »

Le conseil d'Etat (section de l'intérieur et section des travaux publics réunies) a précisé, dans un avis du 31 janvier 1995, qu'en « *principe, une personne publique peut utiliser, pour la construction d'un ouvrage sur un terrain dont elle n'a pas la propriété, la vente en l'état futur d'achèvement.*

Le recours à ce type de contrat cesse toutefois d'être licite, car il constituerait alors un détournement de procédure au regard des dispositions du Code des marchés publics et de celles de la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique lorsque, tout à la fois, l'objet de l'opération est la construction même d'un immeuble pour le compte de la personne publique en cause, l'immeuble est entièrement destiné à devenir sa propriété et qu'il a enfin été conçu en fonction des besoins de la personne publique.

Ces diverses conditions jouent de façon cumulative. (...) »

Ces principes sont rappelés dans une nouvelle note du 17 mai 2004 du cabinet UGGC & Associés qui mentionne explicitement les règles à respecter afin de permettre le recours, par la CCEPC, à la procédure de vente en l'état futur d'achèvement.

Après avoir constaté que le parc des expositions est destiné à devenir intégralement la propriété de la communauté de communes, Maître Lamorlette rappelle que si cette construction est réalisée à l'initiative de la CCEPC, elle ne doit pas être conçue en fonction des besoins de celle-ci. Il recommande donc l'acquisition d'un bâtiment relativement banalisé « *susceptible de remplir son usage final que par les aménagements spécifiques à réaliser par la communauté de communes.* »

Dans la mesure où cet équipement serait réalisé dans le périmètre d'une ZAC et pourrait être confié à l'aménageur de cette zone, celui-ci devrait respecter les dispositions de la loi MOP et, par voie de conséquence, celles du code des marchés publics. Maître Lamorlette considère que « *la mise en place d'une société privée ad hoc, susceptible d'utiliser le contrat VEFA au profit de la collectivité acquéreur, pourrait être envisagée avec une sécurité juridique plus importante et selon les caractéristiques du futur bâtiment.* »

Malgré ces recommandations, la CCEPC a recouru à une procédure de vente en l'état futur d'achèvement à seule fin de contourner les dispositions de la loi MOP et du code des marchés publics qui paraît, dans ces conditions, manifestement irrégulière.

En effet, la chambre relève que le terrain d'assiette appartenait à la CCEPC qui l'a revendu à l'aménageur aux fins de construction pour répondre à ses propres besoins.

3.1. Le parc des expositions a été construit sur un terrain ayant appartenu à la CCEPC

Le départ programmé du 13^{ème} régiment du génie (RG) à Epernay a libéré une emprise foncière de près de 53 hectares qui a été vendue le 25 novembre 2004 à la CCEPC pour un montant de 2,5 millions d'euros TTC.

Par convention du 25 juin 2004, la CCEPC a confié à la société URBANY l'aménagement d'une partie de ces terrains dans le cadre de la ZAC Porte Sud. Pour ce faire, le 14 décembre 2004, une superficie totale de plus de 20 hectares ainsi que les bâtiments, le tout estimé à 600 000 euros, a été vendue par la CCEPC à la société URBANY pour un montant symbolique de 15 centimes d'euro.

Or, le jour même, la société URBANY a revendu une partie de ces terrains, d'une superficie de 10,6 hectares, à sa filiale la SCI de construction vente Porte Sud, pour un montant de 548 964 euros TTC.

C'est par un acte notarié, dressé également le 14 décembre 2004, que la SCI Porte Sud a vendu à la CCEPC, selon la procédure de vente en l'état futur d'achèvement, un ensemble immobilier construit sur ce terrain pour un montant de 16,11 millions d'euros TTC.

Selon la société URBANY il n'y a « *pas eu de vente en cascade critiquable au regard du montage très clairement organisé, lequel comportait à la fois un montage de ZAC traditionnel avec un aménageur supportant l'ensemble des risques techniques, commerciaux et financiers de la zone et, au sein de cette ZAC, une opération immobilière appréhendée sous forme de VEFA ayant une logique autonome* ».

Toutefois, ces ventes opérées dans la même journée ont permis à la société URBANY de revendre un terrain acquis auprès de la CCEPC pour l'euro symbolique à sa filiale pour un montant de 548 964 euros nécessairement intégré dans le coût de la construction payé par la CCEPC.

La chambre relève qu'en février 2004 le concours d'architecture était déclaré sans suite, qu'en avril 2004 la ZAC Porte Sud était créée, qu'en juin 2004 la convention de ZAC était signée avec la société URBANY, comprenant notamment le terrain d'assiette du parc des expositions, qu'en novembre 2004 la CCEPC acquérait les terrains du 13^{ème} RG et que, le 14 décembre 2004, les trois actes de vente étaient signés.

La chambre en déduit qu'il ressort de la seule volonté de la CCEPC d'inclure un terrain dans une ZAC qu'elle a vendu pour un montant purement symbolique afin de le racheter le jour même dans le cadre de la vente en l'état futur d'achèvement. Ces ventes en cascade n'ont eu d'autre objectif que rendre licite le recours à ce type de vente.

3.2. Le parc des expositions a été conçu pour les besoins propres de la CCEPC

Deux éléments permettent de conclure que le parc des expositions a été conçu pour les seuls besoins de la CCEPC, sans compter les autres anomalies révélées par l'examen des faits.

En premier lieu, bien que n'étant pas encore propriétaire du terrain, la SCI de construction vente Porte Sud a déposé, le 12 juillet 2004, une demande de permis de construire faisant expressément référence à un programme fonctionnel établi par la société D2X International. De fait, le tableau récapitulatif des surfaces fonctionnelles reprend peu ou prou les préconisations déjà évoquées du programme arrêté par la société D2X International.

De plus, cette société a signé, le 27 octobre 2004, avec la CCEPC, un acte d'engagement relatif à une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la phase d'exploitation et le suivi des travaux. D'un montant total de près de 91 000 euros TTC, ce marché passé sans aucune procédure de mise en concurrence préalable, comprend une phase de suivi de travaux pour un montant de 36 000 euros TTC.

La chambre s'interroge sur les raisons du recours à un marché de mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage par la CCEPC puisqu'elle n'était pas le maître d'ouvrage.

La chambre s'étonne du rôle joué, dans cette procédure, par la société D2X International, d'autant que celle-ci a signé le 25 juin 2004, soit le jour même de la signature de la convention de la ZAC Porte Sud, une convention avec la société URBANY aux termes de laquelle cette dernière lui confie une mission de même nature, à savoir l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la création d'une structure d'accueil en matière de salons et de manifestations à Epernay. Cette mission d'assistance dans le suivi des études esquisses – APS – APD, d'assistance dans la phase de mise au point du projet - DCE et du suivi du programme en phase de travaux, d'un montant de 96 876 euros TTC, a été intégrée dans le prix d'achat du bâtiment payé par la CCEPC.

En second lieu, par délibération du 15 décembre 2005, le conseil communautaire a autorisé le président à signer un avenant à la vente en l'état futur d'achèvement en vue de travaux supplémentaires ayant « *pour objectif d'optimiser et de réduire le coût d'exploitation de la halle principale et de ses annexes.* » Ces travaux portent sur les éléments scéniques, les éléments acoustiques, de télécommunication et des éléments intérieurs et extérieurs portant sur le traitement qualitatif des bâtiments annexes et espaces extérieurs.

Si l'acte de vente en l'état futur d'achèvement mentionne l'existence d'un avenant, l'article 7 de cet acte prévoit le recours à des avenants avant l'achèvement des travaux. Or, la signature de l'acte formalisant cet avenant est intervenue le 13 février 2006, postérieurement non seulement à l'appel de fonds (29 décembre 2005) et au mandatement des travaux (26 janvier 2006) mais surtout à la livraison du bâtiment (10 octobre 2005).

La signature de cet avenant n'est que la régularisation de travaux supplémentaires qui confirment, s'il en était besoin, que le parc des expositions a été réalisé pour répondre aux besoins propres de la CCEPC. De plus, en raison de leur montant, 764 157 euros TTC, la réalisation de ces travaux aurait nécessité de recourir aux dispositions du code des marchés publics.

Selon la CCEPC ces ajustements techniques avaient clairement un aspect mineur au regard de l'ensemble du projet et cet avenant n'avait nullement pour objet de modifier les caractéristiques essentielles de la construction qui répondait donc, dès l'origine, aux besoins propres de la collectivité.

Ainsi, la CCEPC n'a pas suivi les recommandations du cabinet UGGC & Associés et les modalités de recours à la vente en l'état futur d'achèvement constituent un détournement de procédure afin de contourner les dispositions de la loi MOP et du code des marchés publics. Ce montage apparaît particulièrement irrégulier, s'agissant notamment de l'avenant au contrat de vente en l'état futur d'achèvement.

Selon la CCEPC, la SCI Porte Sud et le cabinet UGGC & Associés, les services préfectoraux en charge du contrôle de légalité auraient été sollicités en vue de la validation et l'usage de la VEFA et une réunion se serait tenue le 13 mai 2004. Aucune observation défavorable n'aurait été exprimée ni à l'issue de la réunion ni lors de la transmission au contrôle de légalité de la délibération du conseil communautaire autorisant son président à signer l'acte authentique de VEFA.

3.3. Le parc des expositions a été construit pour un prix supérieur à celui au programme fonctionnel

Le programme fonctionnel prévoyait une construction pour 8 millions d'euros HT (9,6 millions d'euros TTC) et les trois équipes de maîtrise d'œuvre retenues proposaient des travaux pour un montant hors taxes compris entre 8 millions d'euros et 11,5 millions d'euros. Ces prix, supérieurs à l'évaluation initiale, ont été une des raisons invoquées pour l'abandon du projet en février 2004.

Cependant, la collectivité n'a pas hésité à acquérir, en décembre 2004, un bâtiment pour 13,5 millions d'euros HT auxquels il y a lieu d'ajouter les travaux prévus à l'avenant pour un montant de 0,6 million d'euros soit un total de 14,1 millions d'euros HT.

En réponse à cette observation, la CCEPC précise qu'aux montants mentionnés dans le programme fonctionnel et à l'offre de l'équipe respectant le coût d'objectif, il aurait fallu ajouter les honoraires, l'aménagement du parvis et des surfaces extérieures ainsi que les travaux non prévus par le programmiste mais nécessaires comme la scénographie ou l'auvent sur parvis ou encore des travaux supplémentaires. Mais il aurait aussi fallu tenir compte dans ce calcul de l'abandon des travaux du bâtiment qui avait vocation à devenir un espace de restauration ainsi que des salles de séminaires.

Selon la SCI Porte Sud, « *le délai de base de 30 mois a été ramené à 10 mois et a donc entraîné un surcoût. Enfin, la complexité technique du Parc des expositions est supérieure à celle d'origine, le rendant par là même plus performant et polyvalent, sa surface ayant été par ailleurs augmentée* ».

Si les honoraires et différents surcoûts doivent être ajoutés aux montants prévisionnels, il n'en demeure pas moins vrai que les choix architecturaux et d'équipements techniques ainsi que le délai particulièrement restreint de construction ont généré une augmentation très substantielle du coût du parc des expositions.

Il convient de préciser que les parkings, d'une superficie de 29 800 m², ont été construits par l'aménageur, la société URBANY, au titre de la participation en nature dans le cadre des équipements publics de la ZAC Porte Sud, pour un coût, selon cette société de 2,4 millions d'euros HT (2,8 millions d'euros TTC).

Ainsi, uniquement afin de disposer à temps d'un parc des expositions pour le salon du VITEFF, la CCEPC a fait réaliser cet équipement pour un montant de 16,5 millions d'euros HT, soit 19,7 millions d'euros TTC subventionnés par l'Etat pour 2,8 millions d'euros, le conseil général de la Marne pour 2,7 millions d'euros et le conseil régional de Champagne-Ardenne pour 675 000 euros.

Enfin, le contrat de vente prévoyait la livraison du parc des expositions pour le 15 septembre 2005 ainsi que l'engagement par le vendeur de verser à la collectivité une indemnité forfaitaire de 4 880 euros par jour de retard. Dans la mesure où le parc n'a été livré que le 10 octobre, la CCEPC était en droit de demander à la SCI de construction vente Porte Sud le versement des pénalités de retard d'un montant de 122 000 euros.

La collectivité précise que la SCI Porte Sud a supporté 13 jours d'intempéries, ce qui a repoussé la date d'achèvement contractuelle au 28 septembre 2005 et que « *cette livraison décalée de trois semaines n'a pas affecté l'ouverture du VITEFF qui s'est tenu du 19 au 24 octobre 2005 et n'a donc entraîné aucun dommage pour quiconque* ». En conséquence, pour la CCEPC « *il n'est pas apparu pertinent de notifier à la SCI les pénalités de retard de livraison du bâtiment* ». La chambre constate que quelle que soit la durée de retard de livraison du bâtiment aucune indemnité n'a été versée contrairement aux engagements contractuels.

PARTIE II – LA GESTION DU PARC DES EXPOSITIONS (MILLESIMUM)

Parallèlement à la réalisation du parc des expositions, la CCEPC a demandé à la société D2X International, dans le cadre de la phase 1 de la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage déjà mentionnée, une étude relative aux modes de gestion d'une structure d'accueil en matière de salons et de manifestations.

Après avoir présenté les avantages et les inconvénients de chacun des modes de gestion, l'étude relève que la régie intéressée présente peu d'avantages. En effet, dans ce cas, la personne publique exécute l'ouvrage et l'exploite ; son contractant encaisse les recettes, les lui reverse et bénéficie d'une rémunération forfaitaire, augmentée d'une participation au résultat. Toutefois, le risque d'exploitation reste à la charge de la personne publique notamment parce que le régisseur ne prend aucun engagement sur le montant des recettes.

Cette étude est complétée par une note juridique du cabinet ADAMAS du 24 janvier 2005 qui constate qu'après « avoir examiné les avantages et les inconvénients des différents modes de gestion envisageables, la Communauté de communes a finalement opté pour une gestion directe assistée du Parc des expositions, dans laquelle l'exploitation du Parc serait confiée à une SEML par le biais d'un marché public de services. »

Ce cabinet recommande à la CCEPC de procéder à la création de la SEM dans les meilleurs délais étant donné que cette formalité conditionne le lancement de la procédure.

Ainsi, dès janvier 2005, la communauté de commune a sérieusement étudié les procédures afin de faire gérer le parc des expositions par une société qu'elle aurait créée à cet effet.

IV. LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE MILLESIUM'EVENTEMENTS

Par délibération du 3 février 2005, le conseil communautaire 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 de détenir la majorité du capital de la société. Par délibération du 19 mai 2005 la CCEPC a approuvé les statuts de la SEM et autorisé son président à signer les statuts ainsi que tous actes nécessaires à la création de celle-ci.

Cette société, dénommée Société d'Economie Mixte de Gestion et de Développement d'Equipements Economiques d'Epernay 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 le 1^{er} juillet 2005. Son siège social a été fixé au siège de la communauté de communes avant d'être transféré sur le site du parc des expositions Millesium.

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

Afin de l'aider dans l'attribution de la délégation de service public portant sur l'exploitation du parc des expositions, la CCEPC a sollicité l'appui de la société D2X International, dans le cadre de la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la phase d'exploitation, ainsi que celui du cabinet ADAMAS pour tous les aspects juridiques de la convention de délégation de service public et l'exploitation du parc des expositions.

Le cabinet ADAMAS devait notamment valider la rédaction de l'avis public à candidature et le règlement de la consultation. Il devait également mettre en forme et valider les documents de la convention de délégation de service public rédigés par D2X International.

Le jour même où le conseil communautaire approuvait les statuts de la SEM, soit le 19 mai 2005, il approuvait également le principe d'une gestion déléguée du parc des expositions sous la forme d'une régie intéressée. A l'appui de cette délibération était jointe une note juridique du cabinet ADAMAS qui donnait « le chronographe de passation de la DSP » avec une signature du contrat par le président de la CCEPC à la mi-décembre 2005. La collectivité a refusé ce « chronographe » et a souhaité imposer des délais plus brefs afin que la signature puisse intervenir le 30 septembre 2005.

L'avis d'appel à candidature demandait notamment à chaque candidat de remettre un dossier permettant à l'autorité délégante d'apprécier ses garanties professionnelles et financières, son aptitude à assurer l'exécution, la qualité et la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public. Ceux-ci devaient fournir les références en matière d'exploitation de parc des expositions, la liste de leurs principaux établissements et filiales et les références de gestion de services similaires.

La présentation des offres devait parvenir au plus tard le 27 juin 2005 à 10 heures. Toutefois, un rectificatif a été adressé le 25 juin 2005 pour prolonger la date limite de présentation des offres au 4 juillet 2005 et reporter la date de début de contrat au 10 octobre 2005 au lieu du 1^{er} octobre 2005.

Cette prolongation de quelques jours semble contraire à la volonté de la collectivité de signer dans les meilleurs délais le contrat de délégation de service public. La chambre relève qu'elle a surtout permis à la SEM Millesium'Evenements de déposer un dossier de candidature pour concourir à la délégation de service public. Cette candidature a été déposée par Messieurs Boulonnais et Gérard, sur la base d'une décision du conseil d'administration du 1^{er} juillet 2005, dont il est relevé qu'elle a été constituée lors de la première assemblée générale de la SEM réunie le même jour.

En tout état de cause, trois candidats ont adressé une offre qui présentait, pour chacune, les caractéristiques mentionnées dans le tableau ci-après.

Analyse de conformité des candidatures

	Vert Marine	GL Events	SEM
DC4 ou équivalent	X	X	X
Lettre de motivation	X	X	X
Référence des candidats en matière d'exploitation de parc des expositions	X	X	
Liste des principaux établissements et filiales, références de gestion de services similaires	X	X	
Présentation détaillée de l'entreprise (actionnaires, moyens financiers et moyens en personnels)	X	X	
DC5 ou équivalent	X	X	X
Déclaration sur l'honneur pour justifier que le candidat a satisfait aux obligations fiscales et sociales ou attestations fiscales et sociales	X	X	X
Et déclaration sur l'honneur pour justifier qu'il ne fait pas l'objet, au cours des 5 dernières années d'une condamnation inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire	X	X	X
Tout document attestant le respect de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, telle que prévue par l'article L. 323-1 du code du travail	X	X	
Extrait K bis	X	X	En cours
Recevabilité	X	X	X
Observations	Recevable	Recevable	Recevable

(Source : procès-verbal d'ouverture des candidatures et liste des candidats admis à présenter un offre du 19 juillet 2005)

La commission de délégation de service public, composée de conseillers désignés par le conseil communautaire de la CCEPC en application des dispositions de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales, a déclaré recevable les trois candidatures, notamment celle de la SEM constituée le 1^{er} juillet 2005 alors même qu'elle ne pouvait produire aucune référence en matière d'exploitation de parc des expositions.

La chambre s'étonne que cette société, qui ne présentait aucune des garanties minimales demandées par la collectivité et qui n'avait à cette date aucun personnel propre, ce que ne pouvaient ignorer les membres de la commission, ait pu être admise à présenter une offre.

La CCEPC répond que les garanties financières et professionnelles ont été fournies par la typologie même de l'actionnariat mais également par la qualité de ses représentants. Elle considère qu'elle « a choisi la SEM Millesium qui présentait les garanties financières et professionnelles conformément au règlement de la consultation et la réglementation en vigueur ».

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 interpeller la CCEPC qui ne pouvait pas ignorer l'absence de garanties professionnelles de la SEM.

De fait, un dossier de consultation a été adressé le 21 juillet 2005 à chaque candidat. Ceux-ci pouvaient visiter le site le 26 juillet 2005 et devaient présenter une offre pour le 25 août 2005 à 9 heures. Seule la SEM Millesium'Evenements a déposé un dossier, les autres sociétés n'ayant pas répondu.

La société D2X International a très rapidement réalisé l'analyse de l'offre de la SEM Millesium'Evenements, ce qui a permis à la commission d'ouverture, lors de sa réunion du 9 septembre 2005, d'accepter la proposition sur la base d'un « avis motivé, fondé sur la base des critères présentés hiérarchiquement dans le Règlement de la consultation, à savoir :

- Les garanties et moyens mis en place par l'exploitation pour les missions objet de la délégation de service public.
- Adéquation de l'offre avec les attentes de la collectivité exprimées dans le présent dossier de consultation.
- Prix de la prestation.
- Coût final du service pour la collectivité.

Après négociation, la société D2X International, estimait dans son rapport du 18 octobre 2005, que la SEM faisait une offre satisfaisante comme le montre le tableau suivant.

Positionnement de l'offre de la SEM par rapport aux critères de jugement

Les garanties et moyens mis en place par l'exploitant pour les missions objet de la délégation de service public	Le candidat présente une offre satisfaisante en termes de moyens et de garanties.
Adéquation de l'offre avec les attentes de la collectivité exprimées dans le présent dossier de consultation	Le candidat présente une offre satisfaisante. Par ailleurs, le VITEFF et le VITIVINI doivent faire l'objet d'une stratégie forte en concertation avec les organisateurs actuels pour essayer de faire en sorte que l'exploitant du parc en devienne l'organisateur.
Prix de la prestation	Le candidat a fait une offre satisfaisante.
Coût final du service pour la collectivité	La SEML a une offre satisfaisante.
En conclusion, le candidat a fait une offre satisfaisante.	

(Source : Rapport d'analyse de D2X International)

A ce stade également, la chambre s'interroge sur les critères retenus par la société D2X International pour estimer que la SEM Millesium'Evenements, créée le 1^{er} juillet 2005, présentait une offre satisfaisante en termes de moyens et de garanties alors même qu'elle n'avait pas de personnel et que son directeur général, M. Laurent Gérard, était employé par la CCEPC pour exercer les fonctions de directeur de l'espace d'expositions et rémunéré à ce titre jusqu'en novembre 2005.

De plus, le 2 novembre 2005, moins de trois semaines après cette analyse favorable à la SEM, la société D2X International signait avec elle une convention par laquelle la SEM lui confiait une mission d'assistance pour le démarrage de son activité de gestion Millesium d'Épernay-Pierry.

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

- gestion du personnel,
- mise en place des manifestations 2006 avec salons professionnels et grand public, de la foire d'Épernay, 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 apparaît singulière, puisqu'elle correspond, pour une courte durée, à l'objet du contrat de délégation de service public qui sera attribuée à la SEM. En outre, il en résultera, pour la collectivité, des charges d'exploitation supplémentaires à rembourser à la SEM, laquelle était dans l'incapacité de répondre de manière satisfaisante aux besoins de la CCEPC.

Une contradiction apparaît ainsi entre le fait de considérer, lors de l'attribution de la délégation de service public, que la SEM disposait dès sa création des capacités suffisantes pour gérer le Millesium et la conclusion de la convention d'assistance au démarrage qui traduit au contraire un défaut de compétences et de moyens de la SEM pour ce faire.

Malgré cette situation, qui ne pouvait être ignorée des élus, le conseil communautaire a approuvé le choix du délégataire qui s'est engagé à :

- produire ou coproduire le VITEFF et le VITI - VINI,
- organiser une foire expo avec un objectif de 170 exposants,
- réaliser 11 salons grands publics plus 2 salons professionnels à partir de la 3^{ème} année,
- programmer 12 spectacles,
- accueillir 3 manifestations organisées par d'autres entités,
- louer les espaces pour différents types d'évènements, environ 35 jours par an.

Par délibération du 10 novembre 2005, soit huit jours après la signature de la convention susmentionnée, le conseil communautaire a autorisé la conclusion du contrat de régie intéressée pour l'exploitation du parc des expositions avec la SEM Millesium'Evenements pour une durée de cinq ans. Cette convention a été signée le 14 novembre 2005.

Selon le rapport de la personne habilitée à signer la convention, M. Jean-Jacques Varnier, vice-président de la CCEPC, « *sur les cinq années du contrat, la collectivité versera une somme de 7 239 708 euros HT. Les recettes escomptées sont de 7 342 202 euros HT ; les marges prévisionnelles devraient permettre de dégager un léger excédent de fonctionnement à partir de l'Année 3.*

Le prix de la prestation sera étroitement contrôlé par la collectivité car il est fonction pour les charges directes de la réalisation effective des évènements. »

Ainsi, sur la base d'une appréciation discutable des critères de sélection qu'elle s'était donné, la CCEPC a confié la gestion d'un équipement de près de 20 millions d'euros à une société créée par elle, dont elle détient la majorité du capital et des sièges d'administrateurs, qui est présidée par le président de la CCEPC et dirigée par un agent de la communauté.

La chambre estime que les garanties professionnelles et financières de la SEM ainsi que son aptitude à assurer l'exécution, la qualité et la continuité du service public ne sont pas avérées, loin s'en faut, surtout lorsque la SEM avant même de se voir attribuer l'exploitation du parc Millesium recourt à un contrat d'assistance au démarrage de cette activité.

La volonté de la CCEPC de conserver l'entière maîtrise de la gestion du parc du Millesium, sans disposer pour autant des compétences et du savoir faire requis pour cette nature d'activité, est certainement à l'origine du manque de rigueur dans la rédaction du contrat de délégation de service public. Cette vision manifestement irréaliste d'une programmation a entraîné un déficit du parc des expositions particulièrement élevé.

VI. 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.

6.1. Des signataires non clairement identifiés

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 il n'est fait mention du délégataire appelé « *régisseur intéressé* » ou « *régisseur* ». Pour ce qui concerne le délégant, hormis la signature sur laquelle est mentionnée le nom de la communauté de communes Epernay Pays de Champagne et son logo, tout au long des 49 articles le délégataire est appelé « *la Collectivité* ».

Le lecteur n'est pas mieux renseigné 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 comme personnel de la collectivité qui, aux termes de l'article 19 du dit contrat, doit être repris par le régisseur intéressé.

Ce statut très ambigu de M. Gérard ne peut qu'interpeller, d'autant qu'en l'absence de mention du nom du régisseur, on ignore en quelle qualité M. Gérard a signé. 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 déjà mentionnée 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 interpellé ni la SEM, ni la CCEPC.

En réponse à l'observation, la CCEPC précise que M. Gérard a été nommé le 10 novembre 2005 par le président de la CCEPC régisseur de recettes pour l'exploitation du Millesium créée pour la période du 10 novembre 2005 au 31 décembre 2005. Cette réponse renforce l'observation de la chambre sur la situation très particulière de M. Gérard qui était au moment de la signature du contrat à la fois directeur général de la SEM, agent de la CCEPC et régisseur de recettes pour le compte de la collectivité.

6.2. Un contrat incomplet

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

A 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, de l'inventaire du matériel et du mobilier (annexe n° 3), de la liste du matériel apporté par le régisseur intéressé (annexe n° 4) et du 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, du 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.

6.3. Des clauses financières contradictoires

Comme il a été indiqué précédemment, 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 ledit service. 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 donné 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 à la CCEPC qui estime, en réponse à cette observation, qu'il « *n'y a pas de contradiction à ce que la collectivité supporte dans ses comptes l'intégralité des charges propres à l'activité même de ladite régie* ».

6.4. 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 communauté de communes 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 programmés pour le trimestre à venir et le budget des charges escomptées. La CCEPC doit verser en début de trimestre, à titre d'avance, lesdites 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'usager 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 CCEPC et que le montant des créances et des dettes de la SEM à son égard 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 représente un montant de près de 2,5 millions d'euros au 31 décembre 2008, soit 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 a conservé, sans aucune raison, des recettes qu'elle a laissées sur ses comptes courants et qui atteignaient 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. Une telle situation, qui ne respecte aucunement les dispositions du contrat de régie, a lésé gravement les intérêts de la CCEPC avant que les efforts conjoints des services de la SEM, de la CCEPC et du comptable de la collectivité aient permis de dénouer la situation au printemps 2009.

6.5. Une rémunération du régisseur 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 événements – charges directes des événements) 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	1 470 068	1 444 343	1 692 678	1 501 841
Charges directes	468 344	736 413	600 637	863 617	612 395
Marge brute	764 925	733 654	843 706	829 061	889 445

(source : annexe 7 du contrat de régie)

Le dossier de consultation adressé aux candidats prévoyait pourtant, à 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 le 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. Le critère qui répond au principe de rémunération substantielle, à savoir l'aléa financier, est le critère principal qui, selon la jurisprudence administrative, différencie les délégations de service public des marchés publics.

En réponse à l'observation, la CCEPC indique 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 étant relativement faible) directement liée aux résultats d'exploitation. Le fait de ne pas atteindre les objectifs fixés dans le contrat prive la SEML 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.

VII. UNE GESTION STRUCTURELLEMENT DEFICITAIRE

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 structurellement déficitaire et 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)

Toutefois, la CCEPC, conformément aux dispositions combinées des articles L. 1412-1, L. 2221-1 et L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales, présente un budget annexe Parc des expositions Le Millesium depuis l'exercice 2005 adopté en équilibre et exécuté avec un excédent.

La chambre relève que cet équilibre, comme le montre le tableau suivant, n'est dû qu'au versement d'une subvention du budget principal au budget annexe, ce qui est formellement proscrit par l'article L 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

Evolution de la participation du budget principal
au budget annexe Le Millesium pour la période 2005 - 2010

(en €)	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	BP 2009	BP 2010
c/651 – Redevances, concessions		912 632	2 254 548	3 286 656	1 525 800	1 573 240
TOTAL dépenses de fonctionnement du budget annexe	143 463	1 745 786	3 106 464	3 719 096	2 537 569	2 564 079
c/757 – Redevances versées par les concessionnaires		479 062				
c/706 – Prestations de service			1 852 676	777 337	1 254 400	1 275 770
c/7475 – Subventions et participations groupement collectivités	111 204	1 297 835	1 395 755	1 412 796	1 200 000	1 029 282
TOTAL recettes de fonctionnement du budget annexe	197 384	1 872 052	3 562 152	4 018 522	2 551 815	2 305 052

(source : budgets CCEPC)

En conséquence, le parc des expositions Le Millesium, qui a coûté près de 20 millions d'euros, a généré depuis sa création un **déficit cumulé de 4,2 millions d'euros jusqu'au 31 décembre 2008 et au moins 6,4 millions d'euros prévus jusqu'au 31 décembre 2010** supportés de manière irrégulière par le budget général de la CCEPC. De plus la collectivité a emprunté plus de 6 millions d'euros pour la construction du bâtiment avec un remboursement différé du capital. L'encours de la dette inscrit au budget primitif 2010 s'élève encore au 1^{er} janvier 2010 à 6,3 millions d'euros. Ce déficit, déjà conséquent, ne pourra donc que s'amplifier au moment où la CCEPC aura à supporter l'intégralité des charges de fonctionnement et d'investissement de cet équipement.