

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR Le 6 décembre 2000

Référence à rappeler : Greffe/BA/ n°3367

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la Société d'économie Mixte pour les évènements cannois (SEMEC).

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 9 novembre 2000, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L 241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur Maurice Delauney

Maire

Hôtel de Ville

06406 CANNES CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE
POUR LES EVENEMENTS CANNOIS (SEMEC) (Alpes Maritimes)

Années 1991 à 1999

Rappel de la procédure

Après avis de son Ministère public attestant sa compétence, la Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la société d'économie mixte pour les événements cannois (SEMEC) à partir de l'année 1991, qui a été attribué à Mme Tessaro et M. Heuga, conseillers. Le président de la Chambre en a informé M. Dario Pérez, président, par lettre en date du 2 mars 1998.

L'entretien de fin d'instruction a eu lieu le 5 août 1999 entre M. Pérez et les rapporteurs.

La Chambre a délibéré et adopté le 14 janvier 2000 ses observations provisoires. En application des dispositions de l'article R.241-12 du code des juridictions financières, ces observations ont été transmises dans leur intégralité aux présidents successifs de la société et au maire de Cannes. Une réponse a été faite par l'actuel président de la société qui a, par ailleurs, demandé à être entendu par la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a délibéré et adopté le 9 novembre 2000 ses observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, MM. Besombes, Fabre et Giannini, présidents de section, Mme Girard, MM. Kovarcik, Heuga, Bellin, conseillers, et Mme Tessaro, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L.241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le maire de Cannes à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront, après cette date, communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Créée en 1991 par la ville de Cannes qui détient 80 % de son capital social, la société d'économie mixte pour les événements cannois (SEMEC) a repris les missions jusque là assurées par trois associations différentes. Elle assure d'abord la gestion du palais des congrès, également appelé palais des festivals ; à ce titre, elle accueille dans ses locaux des événements importants tels que le Midem ou le Festival international du film. Elle joue, également, le rôle d'office du tourisme de loisirs et d'affaires. Enfin, elle anime la vie de la cité en produisant divers événements culturels ou festifs.

L'équilibre financier de la société est largement assuré par la ville qui lui est liée par une

convention complexe. Entre la moitié et les deux tiers de ses ressources, qui s'élèvent chaque année à 150 MF HT, lui sont versées par la commune. La participation financière de la ville est en réalité plus importante, puisqu'elle a financé et construit le palais des congrès. L'importance de cette aide, sans laquelle la société ne pourrait survivre, s'explique par le coût important de la structure, principalement composé de charges fixes au premier rang desquelles figurent les dépenses de personnel. Elle s'explique aussi par les modalités de financement des trois missions imparties à la société.

L'organisation de spectacles et de fêtes, ainsi que la fonction "office de tourisme", sont toutes deux très largement, voire quasi exclusivement, financées par la commune, ce qui est logique compte tenu de la nature de ces services. La mission gestion du palais est en progression et représente dorénavant près des trois quarts du chiffre d'affaires de la société. La ville contribue à son financement pour près de la moitié. Ce secteur se caractérise par la présence de clients appelés "institutionnels". Peu nombreux, ils n'en demeurent pas moins influents et vitaux pour le palais qu'ils occupent en totalité pendant la moitié de l'année. Ces organismes, grâce au financement public apporté par la ville (de l'ordre de 20 MF par an pour la seule société Midem) bénéficient de tarifs attractifs, bien inférieurs au coût de la prestation servie.

Il n'est pas assuré que les modalités actuelles de fonctionnement de la SEMEC puissent perdurer. En effet, le tribunal administratif de Nice a très récemment considéré que les participations de la ville au financement des activités administratives de la société étaient illégales. Une telle décision n'autorise plus la commune à conserver une société à statut privé pour organiser la vie événementielle et le tourisme, sauf à y recourir sous la forme de marchés publics. Par ailleurs, il a estimé que les motivations données à la prolongation de la convention actuelle, qui lie la ville à la SEMEC pour encore deux ans, ne sauraient autoriser le dépassement de l'échéance actuelle.

I- La ville crée la SEMEC et lui confie des missions très étendues.

1-1 La SEMEC est créée en 1991, alors que la chambre examinait l'association Cannes-Palais des congrès qui est l'une des structures qu'elle allait remplacer.

Par délibération du 21 décembre 1990, la ville décidait qu'une étude serait menée pour le changement de structure de l'exploitation et de la gestion du Palais des congrès alors assurées par une association. Pour ce faire, elle a mis en place une commission chargée de faire des propositions. Les résultats de l'étude ont été présentés au conseil municipal un mois plus tard. La formule de la société d'économie mixte y était préconisée.

Le 21 mars 1991, le conseil municipal unanime approuve la participation de la ville au capital de la SEMEC à hauteur de 80 % du capital(1), adopte les statuts de la société et désigne le maire de Cannes pour en être le premier président et directeur général. Puis, par délibération du 5 juillet 1991, il approuve la convention de "concession de service public" passée entre la ville et la SEMEC.

1-2 Un objet élargi est confié à la SEMEC et largement repris au sein des trois missions qui figurent dans la convention conclue avec la ville.

1-2-1 L'objet de la société.

Les statuts de la société lui confient un objet beaucoup plus large que ne le laissait présager l'étude préalable dont l'objectif était de proposer une solution de remplacement à l'association Cannes-Palais des congrès, jusque là seulement chargée de la gestion et de l'exploitation du palais. Cette mission est reprise dans l'objet de la SEMEC et constituera l'essentiel de son activité, mais, dès sa création, la société se verra attribuer d'autres missions alors là assurées par l'Office Municipal pour l'Action Culturelle et la Communication (OMACC) et Cannes-Tourisme.

1-2-2 Les trois missions imparties à la SEMEC dans la convention conclue avec la ville.

Les missions confiées par la ville à la SEMEC couvrent la majeure partie des activités de la société. Elles sont détaillées dans la convention qui organise aussi les modalités de participation financière de la ville au fonctionnement de sa SEMEC.

La première mission de la SEMEC consiste à gérer et exploiter le palais. A ce titre, la ville prend à sa charge la totalité des frais occasionnés par les manifestations qu'elle impose et, pour partie, ceux qui sont imputables aux manifestations qu'elle qualifie d'intérêt général, essentiellement organisées par les clients institutionnels comme le Midem ou le Festival International du Film.

La deuxième mission est relative à la promotion touristique du label Cannes. Elle consiste à mener des actions dans le tourisme d'affaires et dans le tourisme de loisirs. Elle correspond donc à une mission d'office de tourisme élargie à celle de recherche de clients susceptibles d'organiser des congrès ou salons dans les locaux du palais, manifestations qui pourront éventuellement bénéficier du label d'intérêt général.

La SEMEC est enfin chargée de produire des événements culturels, sportifs, d'animations et de fêtes.

II- La société dispose de moyens importants au service d'une activité essentielle pour la commune.

Deuxième ville de congrès en France et lieu de villégiature particulièrement fréquenté, Cannes tire sa richesse du tourisme d'affaires et de loisirs, dont la SEMEC est l'outil essentiel.

2-1 Pour assurer ses missions, la SEMEC dispose de moyens importants.

2-1-1 Des équipements importants récemment agrandis.

Le palais des congrès ou palais du festival, où la SEMEC a son siège, a été construit par la commune qui le met à la disposition de la société. La convention initiale laisse l'entretien du bâtiment à la charge de la société, alors que les grosses réparations et les travaux importants d'amélioration sont assurés par la ville.

Bien que disposant d'une surface utile de 66.000 m², le palais est rapidement devenu trop exigü et une extension a été entreprise. Dans l'attente de la livraison des nouveaux locaux, les surfaces ont été agrandies de 3 500 m² par l'édification de structures provisoires.

2-1-2 Les achats opérés par la SEMEC respectent le code des marchés publics.

La convention initiale faisait obligation à la SEMEC de respecter le code des marchés publics. Cette obligation a été opportunément assouplie par avenant pour lui permettre de reprendre la gestion des structures provisoires mises en places par la commune. Malgré cela, la société respecte le code. Plusieurs procédures récentes d'achats ont été examinées et n'appellent pas de remarques particulières.

Il a, cependant, été relevé qu'en début de son activité, la SEMEC a attribué la réalisation d'études nécessaires à la restructuration des services sans mise en concurrence réelle (avis publié les 16 et 19 juin pour demande de remise des offres le 23 juin) pour un montant supérieur à 1 MF à une société qui était également retenue par la ville pour une mission similaire. De même, à la même période, la société a acquis des matériels informatiques pour un montant de 517.000 F HT qui seront financés par 60 mensualités à 33.600 F (soit un prix de revient de 2 MF).

2-1-3 Des moyens humains nombreux.

Les salariés de la SEMEC.

240 employés permanents travaillent au palais, renforcés chaque année par plus d'un millier d'intérimaires correspondant à environ 60 équivalents-temps plein. Les charges de personnel dépassent 70 MF par an, soit près de la moitié des dépenses d'exploitation, dont 60 MF pour les seuls employés permanents et représentaient, en 1998, 43 % des charges d'exploitation.

La gestion des personnels apparaît rigoureuse. Il subsiste toutefois encore, en faible nombre, des contrats anciens qui comportent des clauses critiquables. Ainsi, l'un d'eux offre à son bénéficiaire une rémunération de 30.000 francs par rapport rédigé, activité entrant pourtant dans le cadre de son travail, qui s'ajoute à un salaire qui avait très favorablement évolué et prévoit en outre qu'en cas de licenciement, il percevrait une indemnité égale à son salaire annuel, primes comprises, multiplié par le nombre d'années restant à courir jusqu'à la date de sa retraite.

- Les administrateurs.

Conformément aux dispositions de ses statuts, le conseil d'administration de la société se réunit au moins une fois par trimestre. La périodicité a même augmenté en fin de période. Les comptes rendus sont développés et complets. On note toutefois que l'avenant 5 à la convention de concession a été approuvé par le conseil d'administration le 21 décembre 1996 alors qu'il était signé et était passé au contrôle de légalité un mois plus tôt.

2-1-4- Des moyens financiers importants faisant appel à une large participation de la commune.

Les comptes de la société reflètent fidèlement sa situation financière. Ils sont établis par un expert comptable qui réalise, également, sur demande, des études complémentaires.

Une importante contribution financière de la ville mais qui décroît en valeur relative.

Dès son origine, la SEMEC a été dotée d'un capital de 15 MF, montant important pour une société de gestion. Le chiffre d'affaires annuel de la société est lui-même élevé puisqu'il atteint 150 MF HT. En moyenne, sur l'ensemble des années 1993 à 1997, la ville a participé pour 56 % aux recettes totales de la société et assuré son équilibre financier. L'importance de cette contribution a, cependant; tendance à baisser, passant de 62 % en 1993 à 52 % en 1997 ; cette baisse s'explique par la montée en puissance du secteur "gestion du palais" au sein duquel les contrats conclus avec le Midem, plus gros client du palais, prévoient une prise en charge progressive des charges par l'organisateur.

A partir de 1993, la SEMEC a accordé des remises complémentaires à la ville, ce qui explique aussi la baisse du taux de participation de la commune. Au demeurant, l'augmentation des remises complémentaires, qui est prévue dans des avenants passés, montre que la logique économique du contrat est bâtie a posteriori : c'est en fonction de l'équilibre financier global de la société que la remise, et donc l'apport de la collectivité, est fixée. Son évolution prouve qu'il existe un certain suivi des relations financières entre la commune et sa société. Toutefois, il faut remarquer si la SEMEC était une société réellement indépendante de la commune, les modalités de financement auraient été prévues, dès l'origine, sur la base d'un budget prévisionnel, ce qui n'a pas été le cas.

L'équilibre financier est, en définitive, atteint par itérations successives, ce qui explique une partie des nombreux avenants qui ont modifié la convention initiale jusqu'en 1994.

Une participation communale plus importante qu'il n'y paraît et qui couvre la quasi-totalité des charges fixes.

En réalité, la contribution de la ville est supérieure car la commune a pris en charge la construction du palais. Son amortissement n'est pas constaté dans les comptes de la SEMEC. Le coût du service n'est donc pas intégralement reproduit. Pour n'en rester qu'aux apports financiers

directs, la charge pour la ville, qui comprend la TVA qu'elle ne peut récupérer, s'établit aux alentours de 100 MF par an, soit environ 10 % de ses charges de fonctionnement. Cette participation particulièrement importante constitue un transfert financier du contribuable vers le secteur hôtellerie-restauration-commerce, principal bénéficiaire des manifestations organisées au palais.

La participation communale permet de financer environ 80 % des charges fixes de la SEMEC, c'est à dire les charges globales tous secteurs confondus que la société devrait supporter, quand bien même elle n'aurait plus d'activité, indépendamment des modalités de liquidation des participations communales.

III- Une société qui ne connaît pas de difficultés financières, grâce aux modalités de la participation de la commune.

3-1- La comptabilité générale de la société.

Les produits de la société restent assez stables autour de 150 MF HT. Cette stabilité s'explique pour l'essentiel par la reconduction du "fonds de commerce" de l'activité gestion du palais d'une année sur l'autre puisque les principaux clients habituels du palais assurent une part importante du chiffre d'affaires de la société.

Les comptes sont équilibrés, voire légèrement excédentaires, ce qui n'a rien d'étonnant : la convention conclue entre la ville et la société "institutionnalise" l'équilibre des comptes. La gestion apparaît maîtrisée et les réalisations sont toujours restées proches des budgets prévisionnels. Par ailleurs, les différents ratios extraits du bilan ne prêtent pas à commentaires particuliers : la trésorerie est assurée et les financements de longue durée, en dépit d'un faible endettement, couvrent l'actif immobilisé.

La chambre a relevé un montant élevé de créances douteuses, qui dépassait 12 MF en fin d'année 1998 et est en grande partie provisionné (pour plus de 8 MF). L'une de ces créances, d'un montant de 1,6 MF, correspond à des factures impayées afférentes à des manifestations organisées par une société regroupant des antiquaires qui avait pourtant bénéficié par le passé d'une remise de 800 000 francs accordée par le conseil d'administration du 1er décembre 1995, ce qui n'empêcha pas la tenue d'un nouveau salon en 1996.

3-2-La répartition des coûts par secteur et les modalités de leur prise en charge par la ville.

La part de la mission Palais représente actuellement près des trois quarts des charges de la SEMEC, soit un peu plus de 100 MF HT, la mission Tourisme 10 % (15 MF), et la mission "Événementiel" entre 15 et 20 % (25 MF). La contribution financière de la commune est plus ou moins importante selon la mission : elle couvre l'intégralité des charges du secteur tourisme, la moitié environ de celles du secteur palais, les trois quarts des charges du secteur événementiel.

La ville participe financièrement à la gestion du palais sur facturation par la SEMEC des locations d'espaces et, dans une moindre mesure, par la prise en charge des prestations servies par la société aux manifestations auxquelles elle a alloué le caractère d'intérêt général. Il est paradoxal de constater que l'essentiel de la participation de la ville a pour objet de financer des espaces dont elle est propriétaire. Ceci montre, s'il en était besoin, que les modalités de prise en charge financière par la collectivité, tels qu'organisés dans la convention, sont dictées d'abord par un souci d'équilibre financier. Pour le reste (activité tourisme et production de manifestations festives ou culturelles), la commune verse, par douzièmes, une participation égale au déficit prévisionnel de l'activité.

La mesure de l'évolution financière des trois activités n'est pas facilitée par les nombreux avenants qui ces dernières années ont modifié les règles de comptabilisation interne des charges. La dernière disposition, certes tardive, qui consiste à affecter le coût du tourisme d'affaires en charges du secteur palais va toutefois dans le bon sens ; il est logique que la commercialisation du palais soit imputée sur sa gestion. La suppression simultanée de la remise complémentaire est compensée par une redevance à peu près équivalente versée à la ville.

IV. Les activités de la SEMEC.

4-1-Le secteur Gestion du palais

Midem Organisation, le Festival international du film et, dans une moindre mesure, trois autres clients occupent la totalité du palais pendant la moitié de l'année. Ces "institutionnels" revêtent une importance capitale et croissante dans l'activité de la SEMEC, le chiffre d'affaires qu'ils génèrent atteint 65 MF HT, soit 45 % du total alors que cette proportion n'était que de 40 % en 1994, à système de remise équivalent. Les nouvelles modalités de financement interne de la SEMEC, en supprimant la remise complémentaire pour que le secteur palais assure le financement du tourisme d'affaires porte ce taux à 50 %.

Les cinq clients principaux assurent donc, avec la contribution de la ville, la moitié des ressources de la SEMEC, les cinq manifestations de la seule société Midem en assurant plus du quart. Leur présence est gage d'activité mais leur faible nombre fragilise la SEMEC, tributaire de la continuité de leur présence ; il est vrai que ces clients tiennent à Cannes, tout comme Cannes tient à eux. La ville participe à hauteur des deux tiers au coût des manifestations qu'ils organisent soit pour un montant de 45 MF TTC par an. Le niveau des participations communales est très variable selon le client ; ainsi, il est de 15 % pour Tax-Free, mais de la moitié pour le Midem (après en avoir représenté les deux tiers quelques années plus tôt) et est proche de la totalité pour le festival du film.

4-2- Le secteur Tourisme

Les dépenses de ce secteur sont passées de 20 MF à 15 MF depuis 1996. Cette réduction provient de la fermeture de la "Maison de Cannes" à Paris qui est intervenue dans le cadre des économies réalisées par la SEMEC. Son coût dépassait 4 MF par an, dont plus de 1 MF de loyer dans un immeuble situé rue du Faubourg Saint Honoré partagé par la suite avec la "Maison d'Antibes". L'efficacité de ce bureau, remplacé par une vacataire, a été décevante : en cinq ans de fonctionnement, il n'a su attirer que 21 manifestations pour un chiffre d'affaires de 2,7 MF, montant très inférieur à son seul coût annuel.

La réalisation de l'extension du palais actuel justifie la politique commerciale qui est menée car, jusqu'à présent, compte tenu de l'occupation du palais par les clients les plus importants, les possibilités accrues d'occupation étaient faibles, ce qui pouvait conduire à douter de la nécessité de conserver une direction du tourisme d'affaires.

4-3- Le secteur "Événementiel"

La SEMEC a est chargée d'organiser la saison culturelle de la ville. Les manifestations se tiennent pour la plupart au palais et sont en grande partie financées par la ville à partir de budgets prévisionnels ; certaines, cependant, ont fait ou font toutefois l'objet de financements au franc le franc (festival du jazz, jumping international). Globalement, les budgets prévisionnels sont respectés, même si on relève, parfois, d'importants écarts sur certaines manifestations, compensés par des résultats opposés sur d'autres manifestations.

L'état récapitulatif des principaux événements payants(2) organisés par la société au cours des années 1993 à 1996 montre qu'en moyenne un spectateur sur quatre ne paie pas de droit d'entrée. Ainsi, le coût d'une manifestation ramené à l'entrée payante peut être élevé. C'est le cas notamment du festival de danse, organisé tous les deux ans, qui dispose d'un budget de 7 à 8 MF et dont les recettes de billetterie ne s'élèvent qu'à 1 MF pour 7 à 10.000 entrées payantes, ce qui porte le coût de la manifestation à 1.000 francs environ par spectateur payant alors que le prix moyen de la place est de 120 francs.

Les nuits musicales du Suquet disposent d'un budget annuel de 3 MF. Elles attirent entre 3.000 et 4.000 spectateurs payants chaque année, ce qui se traduit par un coût équivalent par entrée à celui du festival de danse alors que le prix moyen de la place s'établit à 150 francs.

L'avenir de la société, avec celui de la délégation accordée par la ville, et les liens financiers qu'elle entretient avec la commune ne peuvent être envisagés avec sérénité. La convention initiale, conclue en 1991 pour une durée de 10 ans, doit s'achever en 2001. Elle avait été conclue deux ans avant que la mise en application des dispositions de la loi Sapin. La nécessité de réaliser une extension de l'équipement actuel a servi à motiver la prolongation de 15 ans du contrat. C'est dans ce but que la SEMEC a été largement impliquée dans la réalisation de l'équipement.

A la suite d'un recours, le tribunal administratif de Nice a annulé la délibération de la commune qui autorisait la prolongation du contrat, estimant que l'avenant, qui a pour objets de confier la gestion d'un bâtiment complémentaire jugé distinct du palais et de charger la SEMEC d'y réaliser des investissements, s'applique à un service public radicalement différent de celui qui était défini dans le contrat initial. Certes, en application de la théorie de l'acte détachable, l'annulation de la délibération n'entraîne pas mécaniquement l'annulation de l'avenant mais une grande incertitude prévaut sur l'avenir de la société, dans la globalité de ses attributions notamment pour ses activités administratives pour lesquelles la participation financière communale est pourtant indispensable.

La ville a donc lancé par voie de presse une procédure ayant pour objectif de déléguer la gestion du palais et de son extension, en conservant les mêmes caractéristiques que la délégation actuelle. Or l'une de ces dernières a été considérée comme étant irrégulière par le même tribunal administratif qui estime que la ville ne peut verser d'aide financière directe à la société pour certaines de ses activités (tourisme et événementiel).

Il en résulte donc qu'à l'avenir, à moins de sortir ces activités de la SEMEC, pour les municipaliser ou les confier à une ou plusieurs associations, il ne reste que la solution du marché public pour en autoriser le financement, avec un coût de TVA supérieur pour la collectivité.

Le président de la chambre,

Alain PICHON

(1) Les autres actionnaires sont des clients du palais (Midem, Festival du Film, tax free) des palaces ou casinos (groupe Barrière, Carlton, Martinez, Noga hilton), autres (CCI, Caisse d'Epargne).

(2) Musique classique, Musique passion, Nuits musicales du Suquet, Saison théâtrale, Festival de marionnettes, Festival de danse.