

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 19 novembre 2003

Référence à rappeler :

Gref/PF/sr n°2593

Lettre recommandée avec AR n°470373141

Monsieur le Maire,

Par courrier du 18 août 2003, je vous ai adressé le rapport d'observations définitives sur la gestion de la Société d'économie mixte cannoise d'aménagement et de développement (SEMCAD) au cours des années 1989 à 2002 , arrêté par la chambre lors de sa séance du 20 Juin 2003.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous invitais à me transmettre votre réponse écrite dans un délai d'un mois suivant sa réception.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel est jointe la seule réponse adressée dans le délai précité. Celui-ci devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'expression de ma considération distinguée.

Monsieur Bernard BROCHAND

Maire de Cannes

Hôtel de Ville

06400 CANNES

Le président,

Alain PICHON

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE CANNOISE

D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT (SEMCAD)

(Alpes Maritimes)

Années 1989 à 2002

Rappel de la procédure.

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la société d'économie mixte cannoise d'aménagement et de développement (SEMCAD) à partir de l'année 1989 qui a été confié à Mme Tessaro, conseiller. Par lettres en date du

8 septembre 1998, le président de la Chambre en a informé M. Serge Massoni, président du conseil d'administration, et M. Maurice Delauney, maire de Cannes, actionnaire majoritaire de la société. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 28 août 2002 entre le rapporteur et, d'une part, M. Jean Poulit, liquidateur de la société, et, d'une part, M. Bernard Brochand, maire de Cannes en fonctions.

Lors de sa séance du 21 novembre 2002, la Chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1989 à 2002. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à MM. Poulit, Brochand et Massoni, et pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. A l'exception d'un destinataire, tous ont répondu et, sur sa demande, M. Michel Mouillot, ancien maire, a été entendu le 16 juin 2003.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a arrêté, le 20 juin 2003, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président de la Chambre, MM. Besombes, Giannini, présidents de section, MM. Amigues, Matthey, Maccury, Mme Courcol, M. Bizeul, conseillers, et Mme Tessaro, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué à MM. Brochand, Massoni, Mouillot et Poulit. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives. Seul M. Massoni a fait parvenir à la chambre une réponse qui est jointe au présent rapport et engage sa seule responsabilité.

Ce rapport devra être communiqué par le maire à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Par délibération du 29 juin 1989 le conseil municipal de Cannes a décidé, afin d'accélérer le développement économique de la ville, de la doter "d'un outil performant sous la forme d'une société d'économie mixte permettant d'allier le dynamisme et la souplesse inhérente à la gestion privée à la garantie d'un contrôle de la collectivité publique sur son fonctionnement" et, en conséquence, de créer la société d'économie mixte cannoise d'aménagement et de développement (SEMCAD) dont la commune serait l'actionnaire majoritaire.

Les statuts de la SEMCAD étaient conformes aux statuts types des sociétés d'économie mixte d'aménagement et de construction et son objet social lui donnait une vocation générale d'intervention dans les secteurs de l'aménagement et de la construction allant de la réalisation des études à la gestion des équipements. Son capital social était fixé à 1,5 MF, c'est à dire au minimum légal exigé pour ce type de société ; la ville de Cannes, seul actionnaire public, détenait 66,7 % des actions, le capital privé (33,3 %) étant représenté par des établissements bancaires et deux particuliers détenant chacun dix actions. La SEMCAD a opté pour une structure comprenant un conseil d'administration et un président directeur général. Son conseil d'administration était composé de 12 administrateurs dont

7 représentants de la commune et 2 censeurs dont la présence était prévue par les statuts. Son siège social était fixé dans des locaux annexes de l'hôtel de ville.

Bien que la SEMCAD n'ait été immatriculée au registre du commerce que le

24 novembre 1989, son conseil d'administration désignait, dès le 1er septembre 1989, son président, en l'occurrence M. Michel Mouillot, maire de Cannes, et, la ville de Cannes lui concédait, dès le 1er octobre 1989, l'aménagement de

3 secteurs (La Bocca-sud, Littoral-plages du midi et îlot Saint Louis).

Le 17 décembre 1990, le capital de la SEMCAD a été porté à 5 MF à l'occasion de l'arrivée de

deux nouveaux actionnaires, la chambre de commerce et d'industrie de Nice et des Alpes-Maritimes (3 %) et, surtout, la Compagnie internationale de développement (C.I.D.) filiale de la Compagnie générale des eaux, qui devait devenir Vivendi (36,02%) ; la participation de la ville de Cannes était, quant à elle, ramenée à 51 %. Par la suite, la société Anjou-Grandes opérations, autre société du groupe C.G.E., devait remplacer la C.I.D., sa participation étant portée, en 1994, à 38,36 %.

Le 9 décembre 1991, M. Mouillot, ayant démissionné tout en restant administrateur, a été remplacé à la présidence du conseil d'administration par M. Serge Mannoni, conseiller municipal. Celui-ci est resté en fonctions jusqu'au 30 mai 2000, puis a été nommé liquidateur, avant d'être remplacé, le 7 septembre 2001, par M. Jean Poulit. Trois directeurs, dont un avec le titre de directeur général, se sont succédés à la tête de la société.

1. Une situation financière difficile

L'examen de la Chambre a porté sur l'ensemble de la période d'activité de la SEMCAD qui s'est achevée le 30 juin 2000, date d'effet de sa liquidation. Sa situation financière a été actualisée jusqu'en 2002 à partir des informations communiquées par le liquidateur et peut être caractérisée comme suit :

une structure de bilan déséquilibrée

La structure du bilan de la SEMCAD traduit l'absence d'opérations propres. Son actif est, en quasi-totalité, un actif "circulant" correspondant à des opérations sous mandat, par définition équilibrées, et de concessions aux risques exclusifs de la ville de Cannes. Cet actif a progressé de 1991 à 1995, avec la montée en puissance de la société. Les diminutions constatées ensuite s'expliquent par l'abandon successif des opérations importantes engagées par la SEMCAD.

Pa302701

	en milliers de francs										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Actif immobilisé	2 053	2 860	739	620	487	360	257	162			
Actif circulant	120.106	146.178	94.763	213.199	252.688	224.170	224.054	222.216	96.378	908	560

L'endettement de la société, constitué d'avances en compte courant des associés et d'emprunts bancaires, a suivi la même progression de 1991 à 1995. Il est à noter que, s'agissant d'opérations d'aménagement effectuées pour le compte de la ville de Cannes, les emprunts bancaires étaient garantis par celle-ci à hauteur de 80 %. Cette garantie, autorisée par la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, n'est pas étrangère à l'assurance de ses dirigeants que la société ne courrait aucun risque, ses éventuelles difficultés de gestion devant, in fine, être

supportées par la commune.

Pa302702

en milliers de

francs

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fonds propres	4.897	4.993	4.951	5.251	5.345	244	-5.011	-6.705	-7.795	4.626	5.129
Provisions	409	882	1.433	35.208	35.380	35.541	34.741	34.741	0	0	0
Dettes	116.853	143.212	189.118	173.359	211.849	188.744	194.582	194.343	204.250	2.290	2.431

des frais financiers élevés

La dette de la SEMCAD engendrait des frais financiers élevés. Ceux-ci ont augmenté d'autant plus vite qu'incapable d'honorer ses échéances, la société a, à plusieurs reprises, renégocié ses emprunts en vue d'obtenir des différés d'amortissement et un allongement de la durée de leur remboursement, entraînant ainsi des frais financiers supplémentaires venant alourdir le coût final du programme d'aménagement délégué. La disparition presque totale de la dette en 2000 est le résultat des modalités financières du protocole d'accord de résiliation anticipée de l'opération Z.A.C. de Cannes-ouest.

des résultats d'exploitation constamment négatifs

Sur la totalité de la période, les résultats d'exploitation de la société ont été négatifs et témoignent de l'existence d'un déséquilibre structurel.

Pa302703

en milliers de

francs

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Résultat d'exploitation	-102	-331	-565	-328	-322	-503	-951	-2007	-1702	-64.849

des charges de personnel élevées

Bien que l'effectif de la SEMCAD n'ait jamais dépassé douze personnes à temps plein, les charges de personnel ont constitué un handicap sérieux pour la société ; elles ont été, sur l'ensemble de la période, sensiblement égales à son chiffre d'affaires. L'exception constatée en 1999 s'explique par l'enregistrement comptable de la reprise d'une provision pour risques de 34,5 MF devenue inutile.

Pa302704
en milliers de francs

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Salaires	1.582	1.451	2.029	2.607	2.637	1.993	1.786	1.285	1.017	1.241	53
Charges sociales	598	545	771	1.035	1.082	792	719	525	415	394	21
Autres charges de personnel	1.126	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Total charges de personnel (A)	3.306	1.996	2.800	3.642	3.719	2.785	2.505	1.810	1.433	1.635	74

Pa302705

en milliers de

francs

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Production/ Services	2.291	3.270	3.652	1.780	4.453	3.324	1.623	714	389	-237	0
Reprise/transfert charges	0	0	0	1.275	75	144	803	9	34.744	482	633
Production/ services (B)	2.291	3.270	3.652	3.055	4.528	3.468	2.426	723	35.133	245	633
A/B	1,44	0,61	0,76	1,19	0,82	0,80	1,03	2,50	0,04	6,67	0,1

En matière de gestion de personnel, la Chambre a relevé que le premier directeur et les 5 autres agents de la ville de Cannes qui ont constitué le personnel de la SEMCAD de 1989 à 1992 ont été détachés par la ville auprès de cette société, en réalité mis à sa disposition, leur traitement donnant lieu à remboursement, en application d'un "protocole d'accord d'affectation" du 15 novembre 1989 signé par le seul M. Mouillot, agissant en sa double qualité de maire et de président de la SEMCAD, et non transmis au représentant de l'Etat, le privant ainsi de caractère exécutoire. De plus, il n'apparaît pas, au vu des procès-verbaux du conseil d'administration, que les administrateurs aient été informés des conditions de rémunération des intéressés, ceux-ci cumulant traitement payé par la ville et remboursé par la SEMCAD et indemnités versées directement par la SEMCAD.

La Chambre s'est, également, étonnée de ce que les deux derniers directeurs de la SEMCAD, qui relevaient d'un statut de droit privé et ont été licenciés pour raisons économiques, ont été aussitôt recrutés par la ville de Cannes, en tant qu'agents contractuels. Des vacances effectuées à la SEMCAD, avec l'autorisation du maire, ont, tout à la fois, permis à la société de continuer de bénéficier de leurs connaissances et de leur compétence et aux intéressés de compenser la perte de rémunération qui était la conséquence de leur "transfert".

2. Un avenir sérieusement compromise

Le compte de résultat de l'exercice clos le 30 juin 1996 faisant apparaître une perte de plus de 5 MF, les commissaires aux comptes ont, comme ils en avaient l'obligation, informé le président de la SEMCAD de leur intention d'engager la procédure d'alerte. Celle-ci était justifiée, outre la perte

de plus de 50 % du capital, par les éléments suivants :

remise en cause des contrats de concession passés avec la ville en raison de l'annulation par le tribunal administratif de Nice, le 6 mars 1996, du schéma directeur d'aménagement urbain de l'agglomération Cannes-Grasse-Antibes élaboré par le syndicat intercommunal d'études et de programmation de l'agglomération et du refus par le préfet des Alpes Maritimes de prendre un arrêté de déclaration d'utilité publique sur la ZAC du Palm Beach,

nouvelle orientation annoncée par le groupe C.G.E. pour sa politique immobilière,

"empêchement" du maire de Cannes.

De plus, l'opération Euroformapole, qui générait alors l'essentiel des produits d'exploitation de la SEMCAD, était sur le point de s'achever et les recettes attendues à l'avenir paraissaient nettement insuffisantes pour couvrir ses frais de structure de l'ordre de 4,2 MF et deux emprunts souscrits pour permettre l'acquisition de terrains et d'immeubles, d'un montant total de 18,5 MF, déjà prorogés et qui devaient venir à échéance en 1997 sans que la société soit en mesure de les rembourser.

Lors de la réunion du conseil d'administration convoqué en application de l'article 230 de la loi du 24 juillet 1966 et de l'assemblée générale des actionnaires tenue le 24 janvier 1997, le président a, cependant, contesté l'analyse du commissaire aux comptes, considérant ses inquiétudes comme non fondées, "la ville de Cannes et la SEMCAD ayant largement anticipé la situation et prévu de revendre à la commune les terrains restant dans le portefeuille de la SEML, au prix de la valeur stock inscrite au bilan (237 MF), d'obtenir une prorogation nouvelle du différé d'amortissement des emprunts et de diminuer les charges de personnel par la suppression du poste de directeur général" ("L'anticipation" consistait, en fait, à transférer sur le budget communal les biens cédés au prix figurant au bilan de la SEMCAD et qui était très supérieur à sa valeur vénale des biens cédés). Rassurée par ces informations, l'assemblée décidait de poursuivre l'activité de l'entreprise.

Le 21 mars 1997, le président de la SEMCAD informait les administrateurs des résultats d'une analyse financière effectuée par un organisme public très connu, lequel aurait validé ses orientations, rappelées ci-après :

commercialisation de certains terrains situés dans la Z.A.C. de Cannes-ouest,

poursuite de la réorganisation de la société permettant une diminution de ses charges,

gestion plus serrée et recentrage sur des dossiers comme le Palm Beach en vue de la mise en œuvre d'une phase opérationnelle rapide.

3. Une liquidation inéluctable

La SEMCAD a, encore, survécu pendant 3 ans. Le 17 avril 2000, cependant, après la résiliation de la Z.A.C. de Cannes-ouest et en l'absence d'opérations à conduire, le conseil d'administration, conformément aux souhaits émis par le conseil municipal de Cannes le 29 juillet 1999 et à la demande du sous-préfet de Grasse, a décidé de convoquer l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires pour statuer sur une décision de liquidation anticipée de la société. La décision a été prise le 23 mai 2000 à effet du 30 juin.

La liquidation devrait s'achever à la fin de l'année 2003, mais les opérations effectuées, en particulier la vente à la société d'économie mixte cannoise de construction et d'aménagement (SOCACONAM) des études sur la zone de l'îlot Saint Louis, le remboursement par la ville de Cannes de la taxe foncière et du prix du mobilier de son ancien siège social, la négociation à la baisse des honoraires des experts-comptables et des commissaires aux comptes et la gestion active de la trésorerie disponible, laissent espérer, comme l'indique le liquidateur, que les actionnaires pourront récupérer l'intégralité de leur participation au capital et, même, toucher un bonus de liquidation.

4. Une activité d'aménageur réduite

Les perspectives d'activité de la SEMCAD reposaient sur un vaste projet d'aménagement d'ensemble de la ville de Cannes proposé par le cabinet Norman Foster à la suite d'une étude commandée par la ville en 1990. Sur les 22 zones d'études détaillées, 13 concernaient le quartier de La Bocca. Ce programme visait à intégrer dans un tissu cohérent les opérations nécessaires à un développement harmonieux de la ville et devait être délégué à une société d'économie mixte d'aménagement. Sa proposition a été adoptée par le conseil municipal en juin 1991 et, l'aménagement des diverses zones d'aménagement concerté (Z.A.C.) à créer était confié à la SEMCAD. La Chambre a limité son examen aux opérations d'aménagement les plus importantes, toutes, à l'exception de l'opération Euroformapole, étant restées à l'état de projets.

5. Un groupe très présent

La groupe de la Compagnie générale des eaux (C.G.E.), principal actionnaire privé et seul actionnaire important en dehors de la ville de Cannes, a été constamment présent dans la gestion de la SEMCAD.

La capacité opérationnelle de la SEMCAD étant insuffisante, elle a, pour toutes ses opérations, fait largement appel à la sous-traitance qu'il s'agisse de la réalisation des études, de leur préfinancement ou de la réalisation d'ouvrages, et ses sous traitants ont toujours été des sociétés du groupe de la C.G.E. et ce sans recours aux règles des marchés publics lorsque celles-ci étaient obligatoires, notamment pour commander des prestations d'un montant supérieur au seuil, en vigueur à l'époque, de 300.000 F. Il faut noter, à ce sujet, que sa rémunération étant fixée en

pourcentage des dépenses T.T.C. afférentes aux diverses opérations, la SEMCAD n'était pas incitée à rechercher une maîtrise des coûts puisqu'une augmentation des dépenses faisait augmenter ainsi sa rémunération.

S'agissant de la ZAC de Cannes-ouest, la SEMCAD a, tout d'abord, confié à la Compagnie d'aménagement et de développement (C.A.D.), le 30 septembre 1991, l'organisation de la procédure de concertation publique préalable à la création de la Z.A.C. (mise en place de panneaux d'exposition et réception du public dans les bureaux de la société), pour un montant de 349.870 F. Puis, le 5 février 1992, une mission d'assistance pour les études de la Z.A.C. pour un montant prévisionnel de 10 MF HT, non compris la mise à disposition de 600 m² de bureaux au siège de la SEMCAD spécialement aménagés à son intention pour un montant de 1,5 MF HT.

Par ailleurs, le 27 janvier 1992, le conseil d'administration de la SEMCAD a autorisé la signature avec la Compagnie internationale de développement (C.I.D.), autre filiale de la C.G.E., d'une convention aux termes de laquelle celle-ci assurerait le financement des études à hauteur de 56 MF HT par apport dans un compte courant rémunéré. Il était convenu que, dans le cas où à l'issue de la

1^{ère} partie des études la décision de Z.A.C. ne serait pas prise par le conseil municipal, que ledit compte courant (y compris les intérêts) ferait l'objet d'un abandon de créances par la C.I.D. et que la seconde partie opérationnelle des études ne serait pas engagée. A ce sujet, la Chambre considère que ce type de financement ne devrait pas constituer une solution de longue durée, le prêt de l'actionnaire portant intérêt et les intérêts étant eux-mêmes capitalisés ; au cas particulier, le compte courant d'associé mis en place en janvier 1992 a fonctionné jusqu'en 1999, générant une forte augmentation du prix des études de cette Z.A.C.

Par convention du 29 mars 1994, la Compagnie immobilière Phénix (C.I.P.), qui avait pris la suite de la société "Services et Développement " dans ses droits et obligations, s'est portée acquéreur de 50% des droits à construire sur la Z.A.C. de Cannes-ouest Première et de 25% supplémentaires en option. La cession devait se faire à un prix égal au prix de revient, soit environ 350 MF. Pour garantir ce droit de priorité, la C.I.P. s'engageait à verser un acompte de 100 MF, soit 80 MF au jour d'entrée en vigueur de la convention et le solde en quatre échéances de

5 MF à différentes étapes de la réalisation de la Z.A.C., les sommes versées portant intérêt. En application d'une seconde convention du même jour, sur les

80 MF, environ 49 MF ont été versés directement à la C.A.D. en règlement des montants versés par celle-ci à la SEMCAD pour le préfinancement des études. La SEMCAD n'a donc encaissé qu'environ 31 MF qui ont servi à rembourser le compte courant de C.I.D. pour 12,6 MF et à régler des frais financiers. Par la suite, la C.I.D. a encore versé 5 MF. Le solde de 15 MF n'a pas été payé, le projet ayant été remis en cause par la décision du tribunal administratif annulant le schéma directeur d'aménagement urbain de l'agglomération.

S'agissant de la Z.A.C. du Palm Beach, en mars 1991, la C.I.P. avait racheté au groupe Barrière la société Cannes Balnéaire, propriétaire du casino dans l'intention de le reconstruire avec le concours d'autres sociétés du groupe C.G.E., devenant ainsi un partenaire incontournable du projet.

6. La Z.A.C. de Cannes Ouest

6.1 Un projet ambitieux

Le projet le plus important confié à la SEMCAD portait sur l'aménagement du quartier de La Bocca. Par convention du 9 octobre 1989, la ville de Cannes a approuvé la concession à la SEMCAD, pour une durée de 15 années, de l'aménagement d'une zone d'environ 70 ha, dite de La Bocca-sud. Puis, par délibération du

5 juillet 1991, le conseil municipal décidait la création d'une zone d'aménagement concerté (Z.A.C.) de Cannes-ouest, d'une superficie de 200 ha, incluant le secteur déjà concédé à la SEMCAD et comprenant une esplanade ouverte sur la mer, une promenade, une "médiapole", un campus pour la formation et l'apprentissage, un palais des expositions, des infrastructures d'accueil pour les entreprises, des logements et des voies de circulation. Il confiait à la SEMCAD la réalisation des études nécessaires à l'élaboration du dossier de création.

Enfin, le 29 juin 1994, le conseil municipal approuvait le principe de la division en plusieurs Z.A.C. du périmètre de l'opération, correspondant à plusieurs phases opérationnelles et la création de la première d'entre elles, la Z.A.C. de Cannes-ouest Première sur une zone de 23 ha et portant sur un programme de construction de 215.000 m² SHON, non compris 6.000 m² d'équipements publics.

6.2 Une Z.A.C. en difficultés

L'annulation du schéma directeur de l'agglomération, intervenue le 29 avril 1994, allait remettre en cause le projet d'aménagement. La Z.A.C. de Cannes-ouest Première n'était pas directement concernée par l'annulation, son programme étant compatible avec le schéma directeur de 1979, à nouveau en vigueur, qui avait classé ce secteur en zone d'urbanisation agglomérée permettant le développement de l'habitat collectif par densification sur place d'immeubles et la disparition progressive de l'habitation pavillonnaire. En revanche, le programme global d'aménagement des 200 ha devenait impossible à réaliser.

Confrontée, d'une part, à la nécessité de modifier son projet et, d'autre part, à la mauvaise orientation du marché immobilier, la SEMCAD demanda à la ville, qui l'accepta, la prorogation d'un an de l'acte de création de la Z.A.C. de Cannes-ouest et le différé de la réalisation de la Z.A.C. de Cannes-ouest Première, et par voie de conséquence, la présentation du plan

d'aménagement de zone qui devait la couvrir.

Parallèlement, le conseil d'administration de la SEMCAD engageait une réflexion sur les moyens permettant d'alléger le portage financier de l'opération et sur le devenir des terrains et immeubles acquis qui figuraient à l'actif de son bilan au 30 juin 1996 pour 140,6 MF. Ceux-ci avaient été acquis depuis 1991 à fin de constituer des réserves foncières, leur achat ayant été financé principalement par emprunts remboursables en 7 ans avec un différé d'amortissement de 2 ans et bénéficiant de la garantie de la commune à hauteur de 80 %. La première annuité de remboursement devenait exigible alors que les terrains n'avaient pas trouvé d'acquéreur et ceux-ci étaient portés à son actif à une valeur très supérieure à leur valeur vénale, tant en raison de la baisse du marché immobilier que de l'accumulation des frais financiers.

Aucune provision pour risque (dépréciation de l'actif) n'avait, par ailleurs, été constituée, les dispositions de la convention de concession d'aménagement du

9 octobre 1989 stipulant qu'en cas de résiliation anticipée, la ville serait tenue de reprendre tous les terrains et immeubles acquis par la SEMCAD à un prix égal au prix d'acquisition majoré de tous les frais annexes et notamment des frais financiers se rapportant aux emprunts.

Même si un traité de concession peut librement définir qui de la collectivité publique ou de l'aménageur supportera les risques financiers de l'opération, la Chambre considère que l'intérêt général et la pratique exigent que ces risques soient partagés entre les deux cocontractants sauf dans les cas où la personne publique entend conserver la maîtrise totale de l'opération.

6.3 Une résiliation anticipée de la concession

Par délibération du 22 décembre 1998, considérant que la réalisation de la Z.A.C. de Cannes-ouest sous la forme d'un aménagement d'ensemble était devenue impossible, le conseil municipal, en accord avec la SEMCAD, après avoir étudié les diverses solutions possibles, optait pour une résiliation anticipée amiable de la concession ; un projet de protocole transactionnel était joint à la délibération.

Le projet ayant paru dangereux au préfet des Alpes Maritimes, celui-ci demandait à la ville de rapporter la délibération et saisissait la Chambre en application des dispositions de l'article L.1524-2 du code général des collectivités territoriales afin qu'elle se prononce sur les risques financiers encourus par la commune. Dans un avis du 22 avril 1999, la Chambre constatait que la délibération du conseil d'administration de la SEMCAD ne constituait pas une décision unilatérale puisque le conseil municipal de Cannes avait adopté les mêmes dispositions et inscrit les crédits qui en étaient la contrepartie à son budget et que la saisine était inadaptée pour apprécier la régularité ou les conséquences d'une délibération du conseil municipal ; elle invitait, cependant, le conseil d'administration de la SEMCAD à délibérer à nouveau sur la délibération du 18 décembre 1998.

Un nouveau projet était négocié et, le 7 octobre 1999, la ville de Cannes, la SEMCAD, la société Anjou-Grandes opérations, divers établissements bancaires et la chambre de commerce et d'industrie de Nice signaient un protocole d'accord "définitif" prévoyant notamment :

le transfert par la SEMCAD à la ville de Cannes de l'ensemble de ses biens relatifs à l'opération Cannes-ouest et versement, en contrepartie, par la ville à la SEMCAD d'une somme de 114 MF,

le remboursement par la SEMCAD aux établissements bancaires de la totalité du capital restant dû au 31 décembre 1998 de ses emprunts, soit environ 86,6 MF,

le remboursement par la SEMCAD à la société Anjou-Grandes opérations, pour solde de tout compte relatif à son compte courant, d'une somme d'environ 37,0 MF,

le versement par la SEMCAD au Crédit foncier de France, pour solde tout compte, d'une somme d'environ 3,1 MF au titre des intérêts dus se rapportant au financement d'un terrain,

l'abandon de créances sur la SEMCAD des établissements bancaires

(environ 8,8 MF) et de la société Anjou-Grandes opérations (62,8 MF).

Ce protocole fait apparaître que les divers partenaires ont consenti des concessions. En ce qui concerne la ville de Cannes, la Chambre a relevé que le service des Domaines avait estimé, en avril 1998, à 67 MF, avec une marge de négociation de 10 %, la valeur vénale des biens immobiliers acquis par la ville au prix de 114 MF. L'opération "Z.A.C. de Cannes-ouest" a, donc, entraîné un surcoût d'environ 45 MF.

7. Un groupement d'intérêt économique justifié, mais sans résultat

Une partie importante des terrains de la zone de La Bocca-sud (25 ha) faisant partie du domaine public ferroviaire, la SEMCAD et la S.N.C.F. ont constitué, le 20 avril 1990, un groupement d'intérêt économique (G.I.E.) en vue d'effectuer des études de faisabilité de l'opération ainsi que d'une autre opération concernant le secteur de la gare centrale (Cannes-voyageurs). Les études devaient être, ensuite, transférées, pour leur prix de revient, aux organismes qui seraient chargés de la mise en oeuvre des opérations d'aménagement.

La Chambre a relevé que le conseil municipal n'a été consulté sur le G.I.E. que le 19 novembre 1990, soit 7 mois après sa création, et que la SEMCAD, en qualité de membre du G.I.E., n'avait été mandatée par le conseil municipal pour lancer en son nom un concours de concepteur-réalisateur concernant l'opération Gare-centre que le 24 mai 1991, soit plus d'un an après sa constitution. En outre, ainsi que l'ont relevé les commissaires aux comptes dans leur rapport spécial, la dite convention a été signée par le président de la SEMCAD sans autorisation préalable

du conseil d'administration.

En ce qui concerne l'opération de Cannes-ouest, comme il a été vu plus haut, elle a été abandonnée et les dépenses engagées par le G.I.E., notamment les études, ont été provisionnées dans les comptes de la SEMCAD ; elles s'élevaient, au

21 juin 1999, à 4,9 MF.

En ce qui concerne l'opération "gare de Cannes-centre" qui concernait en totalité des terrains appartenant à la S.N.C.F., le programme d'aménagement envisagé prévoyait, outre le réaménagement des installations ferroviaires, la construction d'immeubles d'habitation et de parkings pour une charge foncière potentielle de 220 MF HT, non compris les équipements publics nécessaires. Une convention de mandat était signée le 24 mai 1991 entre la ville de Cannes et la SEMCAD, chargeant cette dernière des études préalables. Il est à noter que le montant des dépenses déjà engagées lors de la signature s'élevait déjà à plus de 2,5 MF.

Un concours de concepteur-réalisateur était lancé, en juin 1991, par le G.I.E. En juin 1992, les représentants de la S.N.C.F. considérant que les offres reçues ne répondaient pas aux critères exigés, la 2ème phase du concours de conception-réalisation était déclarée infructueuse et le projet a été par la suite abandonné. Le compte rendu définitif de mandat présenté au conseil municipal le 25 juin 1999 fait apparaître un total de dépenses d'environ 15 MF, dont 7,5 MF à la charge de la SEMCAD et, donc, finalement de la ville de Cannes.

8. La Z.A.C. du Palm Beach : une opération enrayée par un contentieux imprévu

8.1 Un projet important pour la ville

Une autre opération importante envisagée par la ville de Cannes était l'aménagement de la pointe Croisette sur laquelle se trouvait le Palm Beach qui avait contribué à la renommée et à la prospérité de Cannes, mais avait connu un lent déclin ; la salle de jeux, notamment, n'était plus exploitée depuis 1991. A cet effet, le conseil municipal de Cannes, par délibération du 30 juillet 1993, définissait le périmètre de la Z.A.C. du Palm Beach ; le projet prévoyait la réalisation d'équipements publics (piscine de 800 m², salle de réception de

2 500 m², parking de 350 places, jardins et promenades) et d'équipements privés (hôtel, restaurant, casino, discothèque, parking), l'ensemble représentant

36.000 m² de SHON.

Le projet devait s'équilibrer financièrement par la commercialisation des droits à construire. Par délibération du 7 mai 1993, le conseil municipal chargeait la SEMCAD de définir les modalités d'association de la société Cannes Balnéaire, exploitante du casino, au projet et de mettre au

point un protocole visant à la cession, à son profit, des droits à construire du nouveau complexe touristique et hôtelier "dont le prix de base de cession est évalué dans les documents financiers prévisionnels du dossier de réalisation selon des clauses et conditions qui restent à définir. Quant au financement du programme des équipements publics il s'équilibrera par les recettes attendues par cette opération dégagant un montant de participation supérieur à celui normalement perçu dans le cadre de la taxe locale d'équipement ". En effet, en application de l'article 1585-C-I-3ème du code général des impôts, ce projet bénéficiait d'une exonération de taxe locale d'équipement.

8.2 Une opération complexe

L'organisation de la concertation publique préalable et obligatoire auprès des habitants et des associations locales sur les projets d'aménagement (article L.300-2 du code de l'urbanisme) qui par leur nature, ampleur ou action modifient substantiellement les conditions de vie des habitants dans le quartier avait déjà été confiée par la ville de Cannes à la SEMCAD, par une convention de mandat du

30 juillet 1993. Par un avenant du 12 janvier 1994, la ville confiait à la SEMCAD les études préalables.

Une Z.A.C. est une opération d'aménagement et d'équipement d'initiative publique impliquant une procédure spécifique, soumise à des règles d'urbanisme particulières. Dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols (P.O.S.), les Z.A.C. ne peuvent être créées qu'à l'intérieur des zones urbaines ou des zones d'urbanisation future délimitées dans le P.O.S. Lorsqu'il existe dans la commune un schéma directeur approuvé, la Z.A.C. et le plan d'aménagement de zone doivent être compatibles avec ses dispositions.

L'opération "Z.A.C. du Palm Beach" constituait une "opération d'aménagement complexe" comprenant, à la fois, des équipements publics et des locaux à usage privatif à réaliser, en partie, sur le domaine public maritime(1).

8.3 La réalisation bloquée par un contentieux

A peine engagée, l'opération s'est trouvée contrariée, puis bloquée en raison d'un imbroglio juridique. En effet, alors que le projet de Z.A.C. portait sur une superficie de 74.000 m² dont 20.000 m² en zone urbaine, lors de l'enquête publique, le syndicat des copropriétaires de la Pointe Croisette revendiquait la propriété de la parcelle BY 14 de 17.000 m² sur laquelle était implanté le casino et que la ville considérait comme lui appartenant.

Selon les statuts du syndicat datant de 1858, chaque copropriétaire était propriétaire indivis de parties communes et celles-ci comprenaient, notamment, la place du Masque de Fer, c'est-à-dire l'actuelle parcelle cadastrale BY 14. Pour en aliéner tout ou partie, l'unanimité des propriétaires était exigée. Certes, une délibération du conseil municipal de Cannes du 16 février 1927 avait acté

qu'une large majorité de propriétaires (93/100) avaient proposé de faire don à la ville de cette parcelle sous plusieurs conditions suspensives, mais 4 propriétaires avaient refusé et 3 autres s'étaient abstenus. Aucun acte de cession n'avait ensuite été signé.

Sur demande de la ville, le préfet des Alpes Maritimes avait, cependant, par arrêté du 28 mai 1927, classé dans la voirie communale deux places "cédées" par le syndicat dont celle du Masque de Fer. Malgré la contestation du syndicat et au vu des conclusions favorables de l'enquête publique et de la commission départementale des sites, le conseil municipal a approuvé, le 13 juillet 1995, le plan d'aménagement de zone et le programme prévisionnel d'équipements publics.

Le 22 septembre 1995, le préfet des Alpes Maritimes refusait, cependant, la déclaration d'utilité publique en raison d'un ensemble de motifs qui pris séparément ne seraient pas suffisants pour entraîner son annulation (défaut de consultation du Ministre de la culture, imprécisions sur les modalités de financement de l'opération, insuffisance de la capacité du parc public de stationnement, etc....) mais dont l'accumulation serait de nature à entraîner son annulation contentieuse. Le 25 mai 1999, le tribunal de grande instance de Grasse déclarait la commune propriétaire de la parcelle BY14, mais, le 20 février 2003, la Cour d'appel d'Aix en Provence infirmait le jugement.

Ainsi, la Z.A.C. du Palm Beach n'a jamais pu entrer dans sa phase opérationnelle. La ville de Cannes en supporte aujourd'hui les conséquences financières estimées à la somme de 4,1 MF ainsi que la perte des recettes liées au gel du projet immobilier depuis 1994. Seul, le casino Palm Beach, après le rachat à la société Cannes-Balnéaire par le groupe Partouche de son bail emphytéotique et rénovation complète, est à nouveau en activité.

9. Euroformapole, une opération menée à son terme, mais qui appelle quelques observations

Le principe de regroupement sur un même lieu de tous les partenaires publics et privés de la formation professionnelle pour "créer une synergie entre le monde de la formation professionnelle et celui des entreprises" et apporter une réponse plus adaptée aux besoins locaux du bassin d'emplois était rationnel. Aussi, le

30 septembre 1991, le conseil municipal l'adoptait et autorisait le maire à donner mandat à la SEMCAD de réaliser les études préliminaires d'un projet pouvant accueillir un centre de formation des apprentis, des organismes de formation, des écoles supérieures privées, la mission locale "Avenir-jeunes", ainsi qu'un espace de vie (restaurant et hébergement) et connu sous le nom d'Euroformapole.

La SEMCAD devait définir le programme, établir un bilan prévisionnel, organiser un concours de "conception-réalisation" sous la forme d'un appel d'offre restreint et préparer les dossiers administratifs à soumettre aux différents partenaires publics en vue d'obtenir leur participation au financement. A cet effet, une convention de mandat a été signée le 4 mai 1992 entre la ville et la

SEMCAD, mais, pour des motifs non éclaircis, n'est devenue exécutoire que le 20 mai 1994 ainsi qu'en atteste la mention d'enregistrement de cet acte dans les services du représentant de l'Etat, privant celui-ci de l'exercice du contrôle de légalité dont il est chargé, un grand nombre d'actes ayant déjà été effectués à cette date, notamment les études préliminaires.

En application des dispositions de l'article 18 de la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique, dite "loi MOP", le marché de conception-réalisation portait à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux. Après appel à candidatures, le jury a retenu, dans un premier temps,

5 équipes sur la base d'un programme établi par la SEMCAD et accepté par les partenaires publics associés à l'opération (Etat, région Provence-Alpes-Cote d'Azur, département des Alpes-Maritimes, université de Nice-Sophia Antipolis et rectorat), puis a retenu, le 26 novembre 1993, l'une d'entre elles, choix approuvé, le 17 décembre 1993, par le conseil municipal. Le montant prévisionnel des dépenses étant de 64,6 MF TTC.

Les travaux ont été réalisés. La rentrée à l'institut universitaire de technologie a pu être effectuée en septembre 1995 et la rentrée au centre de formation des adultes en janvier 1996, l'ensemble étant définitivement achevé en juin 1996. Le compte rendu définitif du mandat de maîtrise d'ouvrage, établi le 30 novembre 1999, a arrêté le montant total de l'opération à environ 96,3 MF.

L'exécution de la mission de maîtrise d'ouvrage déléguée par la SEMCAD appelle quelques observations :

deux marchés ont été passés par la SEMCAD le 16 mai 1994, un marché de maîtrise d'ouvrage d'un montant d'environ 4,4 MF et un marché de travaux d'un montant de

60.4 M, qui ne se référaient pas au code des marchés publics, mais stipulaient seulement que le délégataire devrait traiter dans des conditions de nature à préserver les intérêts financiers de la ville, contrairement aux dispositions de l'article 4 de la "loi MOP" qui stipule que les marchés et avenants doivent être passés par le maître d'ouvrage délégué selon les règles applicables au maître d'ouvrage et non selon les règles applicables au mandataire.

des avenants ont fortement augmenté le prix des travaux

Quatre avenants au marché de travaux ont été passés, dont deux ayant entraîné des conséquences financières. L'avenant n° 1 avait pour objet de renforcer les soubassements des constructions à la suite de sondages effectués en début de travaux et qui avaient fait apparaître une qualité du sous-sol médiocre et l'avenant n° 4 avait pour objet de tirer les conséquences de ces modifications (indemnisation pour arrêt de chantier, allongement des délais de réalisation, mesures pour la rentrée scolaire). En conséquence, les coûts des marchés (T.T.C.) ont été modifiés comme suit :

pour le marché de maîtrise d'ouvrage, augmentation de 4.206.552 F à 4.729.690 F, soit 12,4 %,

pour le marché de travaux, augmentation de 60.425.947 F à 72.542.812,42 F, soit 20,1 %.

Même en tenant compte de l'augmentation, intervenue le 1er août 1995, du taux normal de la T.V.A. de 18,6 % à 20,6 %, l'augmentation est élevée et la Chambre s'est étonnée de ce que les études préliminaires n'aient pas permis d'éviter cet "accident". En effet, selon l'article 7 du décret du 29 novembre 1993, "le contrat de conception-réalisation est constitué au moins des pièces suivantes : le programme de l'opération au sens de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1985 qui doit préciser la topographie et la constitution du sous-sol et comporter des exigences de résultat vérifiables à atteindre et des besoins à satisfaire".

une rémunération élevée de la SEMCAD

La rémunération de la SEMCAD a été fixée par l'article 12 de la convention de mandat à 5 % hors taxe du montant TTC du coût des aménagements, des ouvrages des honoraires techniques et des frais divers, soit dans la fourchette haute des taux constatés (entre 2,5 et 6 % HT, selon le type de travaux, le taux appliqué étant inversement proportionnel à l'importance de l'enveloppe financière). Elle s'est élevée, ainsi, à 5.471.251 F TTC. Son assiette comprenait, outre les travaux équipements, honoraires techniques, assurances, frais financiers et frais généraux divers affectés aux opérations proportionnellement au temps passé, les équipements livrés pour ces deux bâtiments pour 30 MF.

S'agissant d'une enveloppe financière de près de 100 MF, la rémunération, quoique fixée régulièrement, paraît élevée et la prise en compte dans son assiette des équipements livrés pour les deux bâtiments est contestable.

10. Divers autres projets abandonnés et qui se sont révélés coûteux

Divers autres projets confiés à la SEMCAD ont dû, pour des raisons diverses, être abandonnés et se sont révélés coûteux pour la commune.

Un nouvel hôpital

En 1991, le conseil d'administration du centre hospitalier de Cannes, considérant que la conception ancienne de l'hôpital des Broussailles était inadaptée à son évolution, décidait qu'il convenait de rechercher un nouveau site d'implantation. La ville chargeait la SEMCAD de la réalisation des études préliminaires, puis, le 26 mai 1993, lui donnait mandat pour réaliser l'ensemble des études de faisabilité, organiser la concertation préalable, définir le périmètre et le programme de l'opération et rechercher un terrain adapté au projet. Ces études ont été réalisées en collaboration avec un bureau d'études spécialisé retenu par la direction de l'hôpital.

Le choix du terrain, situé à l'ouest de Cannes, fut approuvé par le conseil municipal du 29 juin 1994. D'une surface de 12 ha, il devait permettre, outre la construction de l'hôpital, la réalisation d'un programme immobilier comprenant des logements pour le personnel, un hôtel pour les familles et une maison de retraite.

Entre-temps, le tribunal administratif de Nice avait annulé le schéma directeur de l'agglomération Cannes-Grasse-Antibes, remettant en vigueur le schéma de 1979 qui classait une partie du terrain concerné en zone agricole. Le programme était alors modifié et un projet définitif arrêté que le préfet des Alpes Maritimes qualifiait, le 11 juin 1997, de "projet d'intérêt général". Au cours de l'été 1997, cependant, le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation, institution nouvellement créée, faisait réaliser une étude destinée à comparer l'hypothèse d'une rénovation des locaux existants et le projet élaboré pour le compte de la ville. Au vu des résultats, en mars 1998, il tranchait en faveur d'une construction, sur le site même des Broussailles, d'un nouveau bâtiment de 653 lits et de la réhabilitation des bâtiments existants.

Cette décision a mis un terme au projet. Les études engagées par la SEMCAD et devenues inutiles représentent environ 2,5 MF. Selon l'ancien président de la SEMCAD, les dépenses engagées par le centre hospitalier s'élèveraient à environ

10 MF.

Un centre de traitement et de revalorisation des déchets ménagers

Par convention de mandat du 26 mai 1993, la ville de Cannes a confié à la SEMCAD la réalisation des études préliminaires et de faisabilité et la préparation des dossiers de subvention concernant son projet de d'unité de traitement et de revalorisation des déchets ménagers à réaliser dans la vallée de la Siagne sur un site choisi par l'Etat. Les études devaient être, ensuite, en cas de poursuite du projet, revendues à un syndicat intercommunal à créer qui regrouperait les communes qui lui transfèreraient leur compétence en matière de traitement des déchets.

Le préfet des Alpes Maritimes a suspendu son autorisation dans l'attente des conclusions de l'étude commandée au Centre d'études techniques de l'équipement d'Aix en Provence par le syndicat de défense contre les inondations de la Siagne. Les études engagées par la SEMCAD et la rémunération de son personnel affecté à ce projet resté sans suite représentent environ 0,6 MF.

L'opération "Ilot Saint-Louis"

Par convention du 9 octobre 1989, la ville de Cannes a concédé à la SEMCAD, pour une durée de 20 ans, l'aménagement d'une zone de 8.000 m² élargie ultérieurement à 15.700 m², située en centre ville et dite "îlot Saint Louis". Une consultation réalisée, en 1991, auprès des promoteurs sur la base des études réalisées par la société n'a pas permis de concrétiser le projet. De

nouvelles études ont été réalisées en 1995 pour adapter le projet et envisager la création d'une Z.A.C. La procédure était en bonne voie lorsque la situation financière fortement dégradée de la SEMCAD entraîna sa dissolution anticipée.

Les dépenses engagées par la SEMCAD pour ce projet abandonné se sont élevées à environ 2,5 MF. Les études ont pu, cependant, être vendues, en février 2002, à la société d'économie mixte cannoise de construction et d'aménagement (SOCACONAM) pour environ 1,3 MF; la perte pour la SEMCAD a pu, ainsi, être limitée à environ 1,2 MF.

Un centre technique municipal

Par convention de mandat du 23 juin 1992, la ville de Cannes, souhaitant rassembler ses services techniques sur un site unique, a confié à la SEMCAD la recherche d'un terrain et les études afin de réaliser un centre technique municipal. Le projet n'a pas abouti. Les études ont généré une dépense d'environ 1,2 MF pour la commune.

L'opération "Z.A.C. du littoral plages du Midi"

Par convention du 9 octobre 1989, la ville de Cannes a concédé à la SEMCAD, pour une durée de 15 ans, l'aménagement d'une zone de 45 ha, dont 6 ha sur le domaine public maritime, appelée "Les plages du Midi".

Dans l'exercice du droit de préemption délégué par la ville, la SEMCAD a acheté les terrains bâtis nécessaires à l'élargissement des voies. Mais, en mars 1995, soit plus de cinq ans plus tard, elle constatait que l'opération était infaisable dans un tissu urbain de type pavillonnaire et impossible à commercialiser en raison de l'effondrement du marché immobilier. La commune et la SEMCAD décidaient la résiliation anticipée de la concession. Celle-ci est intervenue le 31 juillet 1995 ; la ville a repris les terrains pour le montant des dépenses engagées par la société, qui s'élevaient à cette date à environ 13,3 MF, dont 9,6 MF pour les acquisitions de terrains, soit sensiblement plus que l'estimation du service des Domaines.

Ainsi, la SEMCAD, qui devait constituer le fer de lance du développement économique de Cannes en menant à bien une vaste opération d'aménagement d'ensemble de la commune, n'a pu réaliser, en 10 ans d'activité, qu'une seule opération (Euroformapole). Pour diverses raisons (mauvaise conjoncture immobilière, annulation du schéma directeur d'aménagement urbain, litige sur la propriété d'une parcelle indispensable à un projet,), les autres projets n'ont pas abouti et ont dû être abandonnés. Au total, le coût pour la ville de Cannes peut être estimé à environ 10 Millions d'euros (65 MF, dont 45 MF en raison du rachat des biens acquis par la SEMCAD dans le cadre de la Z.A.C. de Cannes-ouest à un prix inférieur à sa valeur vénale et 20 MF pour les différentes études confiées, par conventions de mandat, à la SEMCAD). La conjoncture immobilière à nouveau plus favorable et le fait que plusieurs des opérations pour l'instant abandonnées seront, peut-être un jour, relancées, permettent d'espérer qu'une partie des

dépenses précitées ne l'auront pas été en vain.

Le président de la Chambre,

Alain PICHON

Réponse de l'ordonnateur :

[PAO19110301a.pdf](#)

[PAO19110301b.pdf](#)

[PAO19110301c.pdf](#)

(1) La notion d'opération complexe recouvre un ensemble d'éléments qui s'imbriquent les uns dans les autres pour constituer une opération dans laquelle " une série nécessaire de décisions concourent pour aboutir à une décision finale ". L'interdépendance des actes a pour conséquence que l'annulation d'un acte pour illégalité peut provoquer une réaction en chaîne et l'annulation des décisions prises sur son fondement