

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 19 mars 2003

Référence à rappeler : 831

Lettre recommandée avec AR n°470389504fr

Monsieur le maire,

Par courrier du 29 janvier 2003, je vous ai adressé, ainsi qu'à M Jean Guillon, président de l'association Nice Acropolis, le rapport d'observations définitives sur la gestion du palais des congrès - délégation de service public Nice Acropolis au cours des années 1995 à 2000, arrêté par la chambre lors de sa séance du 12 décembre 2002 .

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, je vous invitais, dans un délai d'un mois suivant cette réception, à me transmettre votre réponse écrite.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel sont jointes les réponses adressées 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.

Le président,

Alain PICHON

Monsieur Jacques Peyrat

Maire

Hôtel de ville

06364 NICE CEDEX 4

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

VILLE DE NICE

GESTION DU PALAIS DES CONGRES

DELEGATION DE SERVICE PUBLIC NICE ACROPOLIS

(Alpes-Maritimes)

Années 1995 à 2000

Rappel de procédure

Le contrôle des délégations de service public de la ville de Nice a été inscrit au programme 2001 de la Chambre. Par lettre en date du 30 mai 2001, son président en a informé M. Jacques Peyrat, maire de Nice. Un avis d'enquête a été établi le

16 juillet 2001 et notifié le jour même au maire de Nice, ainsi qu'à M. Jean Guillon, président de l'association Nice Acropolis. Il désignait M. Patrick Caiani, conseiller, pour procéder à la vérification des comptes produits par l'association Nice Acropolis au titre des délégations qui lui ont été consenties, à compter de 1995.

Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 20 mars 2002, avec M. Peyrat et le 26 mars 2002, avec M. Jean-Paul Barety, maire de Nice, du 8 novembre 1993 au 30 juin 1995. L'entretien préalable prévu à l'article L 241-8 du code des juridictions financières a eu lieu avec M. Jean Guillon, le 20 mars 2002.

Lors de sa séance du 25 avril 2002, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1995 à 2000. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Peyrat et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Tous ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, a arrêté, le 12 décembre 2002, le présent rapport d'observations

définitives dans la composition suivante :

M. Pichon, président, MM. Besombes, Fabre, Giannini, Leyat, présidents de section, MM. Heuga, Chabert, Attanasio, conseillers, et M. Caiani , conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué au maire en fonction ainsi qu'à M. Jean Guillon, président de l'association. Ce rapport, auquel sont jointes les réponses qui engagent leur seule responsabilité, devra être communiqué par le maire à son 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.

Le contrôle des délégations de service public de la ville de Nice complète le contrôle de la gestion de la ville qui s'est achevé en 2000. Le présent rapport est le premier d'une série de rapports particuliers établis à l'occasion du contrôle des comptes produits par les délégataires des services de transport urbains, du palais des sports Jean Bouin et du service de restauration scolaire. Le contrôle des délégations s'achèvera par l'établissement d'un rapport de synthèse sur la politique de délégation de services publics par la ville de Nice.

I - PRESENTATION SOMMAIRE DU SERVICE

1.1) Le délégataire

Par délibération du 30 mars 1984, le conseil municipal de Nice a décidé de concéder l'exploitation de son palais des expositions et de son palais des congrès sous le nom d' " ACROPOLIS ". Une convention dite de " concession " a été signée le même jour avec l'association Nice Animation, qui a bénéficié depuis lors, de l'exclusivité de la gestion et de l'exploitation d'Acropolis, à l'exception de certains espaces. En 1987, l'association a pris le nom de Nice Acropolis. A la suite d'une consultation organisée par la ville en 1998 pour le renouvellement de la délégation de service public, Nice Acropolis a repris la gestion d'Acropolis pour la période allant de 1999 à 2003.

Nice Acropolis est une association régie par la loi du 1er juillet 1901. Elle a pour objet principal de définir et mettre en oeuvre une politique de développement de Nice Acropolis, gérer et administrer l'ensemble immobilier Acropolis dans le cadre du contrat passé avec la ville.

La ville de Nice était membre de droit de l'association jusqu'au 22 décembre 1998.

L'association est aujourd'hui essentiellement composée de représentant de la société civile avec une forte prédominance des professionnels du tourisme. Ses membres sont cooptés. L'actuel président de l'association : M. Jean Guillon, a pris ses fonctions le 1er octobre 1997.

1.2) La consistance du service délégué

Le palais des expositions de Nice est essentiellement constitué d'un hall de 14 000 m². Le palais des congrès comporte trois auditoriums : salles Apollon ; Athéna et Hermès, les deux premiers pouvant être utilisés comme salle de concert. Il comprend en outre des salles de réunion et des espaces d'exposition modulables : espaces Agora, Méditerranée et Rhodes. Certains espaces ont perdu leur vocation initiale :

cuisines abandonnées et transformées en locaux de stockage ;

mini plateau de télévision et station de radio, dont les équipements, en partie obsolètes, constituent accessoirement une réserve de pièces détachées électroniques.

Dans un but commercial, Nice Acropolis dispose, en sus des locaux et agents sis à Nice, d'une antenne à Paris.

Le palais des congrès de Nice est considéré comme le second de la côte d'Azur après Cannes et avant Monaco. Toutefois, le phénomène Palais des congrès s'est considérablement développé depuis le début des années quatre-vingts et Nice Acropolis est aujourd'hui confrontée à une concurrence croissante tant nationale qu'internationale, ce qui demande une meilleure gestion.

L'activité peut se diviser en grandes branches :

congrès et gestion de congrès, foires, salons

expositions

production de spectacles,

concerts, opéras.

Le délégataire est chargé d'assurer la maintenance et la commercialisation des locaux, il perçoit les loyers versés par les exposants, organisateurs de congrès ou de spectacles et facture par ailleurs des prestations techniques.

Il est de coutume dans les rapports annuels de Nice Acropolis de caractériser l'activité par le nombre de réunions ou le nombre de personnes accueillies. Selon ce critère, l'activité se révèle éminemment fluctuante, on note toutefois un net progrès, sinon dans le nombre de manifestations ou salons accueillis, du moins dans l'augmentation du nombre des participants depuis 1998.

II - LE CADRE JURIDIQUE DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

2.1) Le contrat dit de " concession " du 30 mars 1984

La convention du 30 mars 1984 prévoit que la ville de Nice confie au concessionnaire la gestion, la maintenance et l'exploitation d' Acropolis

(cf. art . 7). Devant s'achever le 30 avril 1998, sa durée a été prorogée jusqu'au 31 décembre 1998 en raison du retard pris dans la consultation organisée pour le renouvellement de la délégation.

2.1.1) Les recettes commerciales ayant été jugées dès la signature de la convention insuffisantes pour assurer l'équilibre d'exploitation, le contrat prévoyait le versement de subventions par la ville

L'article 7 de la convention stipule que la ville verse au concessionnaire des subventions annuelles, pour le fonctionnement d'Acropolis. S'il était difficile lors de la signature du contrat, en raison du manque de recul sur le type d'activité programmée, d'établir un budget pluriannuel qui aurait pu être le vecteur d'une réduction à terme des aides municipales, aucun effort n'a été ensuite engagé pour réduire le financement public jusqu'au dernières années du contrat.

Outre les subventions, la ville apporte une aide indirecte considérable au service, car la redevance demandée au délégataire pour l'utilisation des équipements, fixée à seulement 1 000 F par an est nettement sous-évaluée par rapport à la valeur du patrimoine mis en concession par la commune et aux charges y afférentes. A titre indicatif, les annuités d'emprunt contractées pour la construction du palais des congrès s'élevaient en 1995 à 14,4 MF. La dette a depuis été renégociée.

La ville n'a enfin exercé aucune surveillance sur la tarification des prestations facturées, malgré des participations financières considérables mises à sa charge.

2.1.2) Un régime imprécis pour les immobilisations aggravé par un défaut de suivi en cours de contrat

2.1.2.1) Un régime imprécis

Aucune écriture comptable n'a enregistré la mise à disposition des locaux et aucun inventaire n'a été annexé au contrat.

Le contrat prévoyait que l'entretien et la maintenance des bâtiments et équipements serait à la charge de Nice Acropolis. Les grosses réparations, aménagements et acquisitions nouveaux, initialement à la charge de la ville, ont été confiés au délégataire par l'avenant n° 3 du 24 juin 1987, mais la ville devait néanmoins assurer leur financement au moyen de subventions.

Les renouvellements de mobiliers ont été financés par le délégataire au moyen de provisions de renouvellement constituées à compter de 1993, sans qu'un plan de renouvellement ne soit établi. Le sort des biens acquis en dehors de ce cadre par Nice Acropolis, n'a pas été clairement réglé. Les réponses au rapport d'observations provisoires de la Chambre indiquent que les parties au contrat ont considéré qu'ils devaient revenir gratuitement à la ville à la fin du contrat ce qui semble parfaitement cohérent si l'on examine les modalités effectives de financement des immobilisations figurant au bilan de l'association.

2.1.2.2) La situation patrimoniale établie en fin de concession ne permet pas de vérifier que les droits de la collectivité ont été respectés

Aucun des inventaires contradictoires prévus par la convention n'a semble-t-il été établi en cours de contrat. Cette insuffisance se traduit par de grandes incertitudes sur la valeur du patrimoine remis à la ville en fin de contrat. En outre le concessionnaire reste devoir à la ville des sommes considérables au titre des provisions pour renouvellement inemployées.

a) Un actif brutalement diminué avant remise du patrimoine à la ville et des inventaires ne correspondant pas aux écritures comptables

A la fin de l'exercice 1998, le bilan de Nice Acropolis contenait, avant écritures de clôture, une valeur immobilisée brute de 163 993 309 F (25 000 618,79 euros). La présentation retenue pour les tableaux d'amortissement, seule référence en l'absence d'inventaires contradictoires, ne permet pas de classer les immobilisations selon les trois catégories qui pouvaient être déterminées par le contrat.

Lors de la clôture du contrat de " concession ", Nice Acropolis a remis officiellement et comptablement les immobilisations qu'elle détenait à la ville, à l'exception d'une licence de boisson, de la marque Horti-Azur et d'un local sis rue Pauliani.

Toutefois cet actif a été préalablement diminué de 17 325 215,60 F. En réponse aux observations provisoires de la Chambre, le président de l'association indique que cette écriture a permis de constater la destruction, la détérioration ou l'obsolescence d'une série d'immobilisations. A cet effet, l'association, après avoir procédé à un inventaire, dont la précision et l'exhaustivité présentaient pourtant des difficultés, aux dires mêmes de son président ; aurait établi une série de fiches de régularisation. Le président de Nice Acropolis a joint à sa réponse quelques exemplaires de ces fiches.

En tenant compte de ces sorties à hauteur de 17 325 215,60 F, la valeur brute de l'actif figurant dans le bilan de fin de concession s'établissait à

146 798 721,28 F. Ce montant est ramené à 142 048 721,28 F (21 655 187,96 euros) si l'on déduit les immobilisations incorporelles ne figurant pas dans les tableaux d'amortissement et le

bâtiment " Pauliani ", considérés par l'association comme restant sa propriété.

Or, les inventaires de fin de concession ne correspondent pas à ce montant ni aux tableaux d'amortissement. Le bilan de fin de concession contient en effet plusieurs inventaires de montants différents :

un " état des biens meubles et immeubles non repris en inventaire " qui comprend une partie seulement des biens figurant dans tableaux d'amortissement et qui s'élève à 151 565 235 F (23 105 971,12 euros)

un " état des inventaires mobilier et matériel " qui s'établit à 86 533 931,68 F HT (13 192 012,84 euros) et qui contient, outre des biens figurant dans les tableaux d'amortissement de Nice Acropolis, des biens comptabilisés en charges d'exploitation ou mis en concession à l'origine à hauteur de 7 511 457,15 F

(1 145 114,26 euros) "

un inventaire des immobilisations comprises dans la dotation de la ville s'élevant à 86 089 849 F (13 124 312,87 euros) dont 3 577 896 F d'immobilisations jugées obsolètes. Ces biens ne figurent logiquement pas dans les écritures de Nice Acropolis puisqu'ils n'ont jamais été incorporés aux comptes de la délégation.

La somme des deux premiers inventaires s'établit donc à 238,1 MF. En déduisant de ce montant les biens codifiés " M " absents des tableaux d'amortissement, l'immeuble " Pauliani ", et les 7,5 MF comptabilisés en exploitation, le patrimoine devant figurer au bilan de Nice Acropolis aurait du s'élever à

175,98 MF (26,83 millions d'euros) ce qui reste fort éloigné du patrimoine ressortissant des opérations comptables. La plus grande incertitude demeure donc sur le contenu précis et la valeur du patrimoine remis à la ville à la fin de la concession.

b) Les acquisitions d'immobilisations ont été financées par la ville ou par des provisions pour renouvellement dont le solde inemployé devait lui être restitué

Les subventions d'équipement reçues en cours d'exécution du contrat se sont élevées à 125,8 MF.

Les provisions de renouvellement constituées en application de l'avenant n°3 se sont élevées à 99,6 MF selon le bilan de fin de concession. Leur solde inemployé devait, en application du contrat, être reversé à la ville. A cet égard, il existe un écart considérable entre les provisions pour renouvellement et les renouvellements comptabilisés comme tels : biens codifiés B dans les tableaux d'amortissement qui s'élèvent à 42,1 MF dans les tableaux d'amortissement). Plus de 54

MF de provisions ont s'ailleurs été reprises au compte de résultat en une seule fois, en fin de contrat par Nice Acropolis.

L'association a certes produit, en réponse au rapport provisoire de la Chambre, un nouvel inventaire de biens de 35,1 MF, censé justifier les provisions inemployées, ainsi qu'une indication sur des travaux qui auraient été effectués par le délégataire pour le compte de la ville à hauteur de 21,8 MF. Ces nouveaux éléments ne sauraient pourtant justifier les écarts constatés par la Chambre entre les éléments du patrimoine figurant aux comptes et leur financement, constitué soit par des subventions municipales, soit par ces provisions de renouvellement.

En effet, en tenant compte de la synthèse des mouvements sur immobilisations adressée en réponse au rapport d'observation provisoire, il demeure que la valeur brute des immobilisations acquises en cours de contrat par Acropolis, s'établit au 31/12/1998, à 190,25 MF. Il convient de déduire de cette somme 4,75 MF restant la propriété de l'association et 4,59 MF d'immobilisations en cours comptabilisée à la fois en entrée et sortie, soit un patrimoine acquis pour le compte de la ville à hauteur de 180,9 MF.

Le total des provisions constituées et des subventions reçues s'élevant à

228,1 MF, il apparaît donc un excédent de financement d'au moins 47,2 MF

(7,20 millions d'euros) représentatif de la somme minimale à reverser à la ville. Encore cette somme ne comprend pas la valeur du palais des exposition et les biens reçus de Nice Congrès ; respectivement 8,7 et 2,3 MF ; dont la présence au bilan de l'association et les éventuelles modalités d'intégration ne sont pas éclaircies.

2.1.3) Le contrat n'était pas une concession de service public administratif

2.1.3.1) Un service public très particulier, principalement industriel et commercial qui ne pouvait, à ce titre, être subventionné

Un service public est avant tout une activité d'intérêt général. Dans le cas d'Acropolis, l'intérêt général réside essentiellement dans des retombées économiques, certes réelles et substantielles mais difficiles à évaluer. Ces retombées profitent essentiellement aux fournisseurs de Nice Acropolis et à l'industrie hôtelière et touristique qui elle-même génère des retombées en terme de richesse et d'emploi, comme toute activité économique.

Les caractéristiques habituelles du service public, continuité, adaptabilité, égalité sont par ailleurs peu adaptées à la nature de l'activité déléguée. Les utilisateurs du palais des congrès ou des expositions, souvent extérieurs à la ville, voire étrangers, sont libres, le plus souvent, d'organiser leurs réunions ou manifestations en tout autre lieu et aux dates de leur choix. Ce sont des clients peu captifs du service, plus que des usagers.

L'égalité des utilisateurs devant le prix paraît particulièrement difficile à mettre en œuvre dans un domaine très concurrentiel où il faut parfois proposer un prix ou une prestation attractive pour obtenir un contrat. Si la convention passée avec Nice Acropolis ne comporte pas de stipulations en la matière, des remises sont pratiquées. Certaines manifestations ont même pu bénéficier de la gratuité, dans le but, indique-t-on, de fidéliser le client. Ce régime de gratuité devrait cesser dans le cadre du nouveau contrat, selon la direction de Nice Acropolis.

La jurisprudence permet cependant de qualifier en service public un palais des congrès. Ainsi, le tribunal des conflits dans un arrêt du 19 décembre 1988, avait estimé que la ville de Cannes assurait une mission de service public en exploitant son palais de congrès. Il avait même estimé que comme la ville de Cannes gère cet établissement en régie avec un personnel communal et que les recettes tirées de la location des salles ne représentaient qu'une infime partie des dépenses de fonctionnement, l'exploitation du service était exclusive de tout caractère industriel et commercial.

Mais le palais des congrès de Nice est exploité au moyen de personnels de droit privé. En outre, si Nice Acropolis perçoit des subventions pour l'exploitation du palais, les recettes commerciales peuvent couvrir l'ensemble des charges d'exploitation courantes du service dès lors que ce dernier soit bien géré. Il s'agit donc d'une activité commerciale.

Or, un service public industriel et commercial doit être financé par l'utilisateur, et le versement de subventions d'équilibre est illégal (cf. art. L.2224-1 du code général des collectivités territoriales). Certes, Nice Acropolis a aussi une activité d'animation urbaine (foire de Nice) ou culturelle (production de spectacles). Elle n'exerce toutefois, dans ce domaine, aucune mission particulière, puisqu'elle loue aux organisateurs de ces manifestations des espaces et assure des prestations similaires à celles vendues au reste de sa clientèle. Cette activité, présente en tout état de cause un aspect secondaire et seuls les tarifs préférentiels qui sont pratiqués au profit des organisateurs des manifestations présentant un intérêt culturel ou social pourraient justifier des compensations financières de la part de la ville.

2.1.3.2) Un contrat qualifié à tort de concession

Dans une concession, le délégataire doit réaliser les investissements nécessaires à l'exploitation du service public. Dans le cas de la gestion d'Acropolis, l'investissement initial a été réalisé par la ville et si en application de l'avenant n°3, la réalisation des grosses réparations, et des aménagements ainsi que les acquisitions de toute nature ont été confiées au délégataire, ce dernier a perçu, en contrepartie, des subventions. C'est pourquoi, le contrat ne peut être qualifié de concession mais d'affermage. Tout au plus peut-on y déceler un " îlot concessif " en ce qui concerne le renouvellement des biens meubles.

Or, en affermage, les travaux réalisés par le fermier pour le compte de la collectivité au moyen de

fonds publics sont soumis au code des marchés publics. L'imprécision du contrat en ce qui concerne la nature des travaux confié au délégataire et leur mode de financement ont conduit à la non application du code des marchés publics. En tout état de cause, et cela dénote un manque de rigueur dans la gestion, certaines opérations d'aménagement coûteuses ont semble-t-il été réalisées sans qu'aucune véritable mise en concurrence ait eu lieu.

2.1.3.3) Une absence de suivi des opérations dans la comptabilité municipale

La ville ayant considéré qu'Acropolis constituait un service public administratif, n' a pas jugé utile d'ouvrir un budget annexe retraçant les opérations effectuées dans sa comptabilité. Dans un souci de transparence et de vérité des coûts, un tel budget aurait permis de mettre en regard les annuités de la dette contractée pour la réalisation de l'ouvrage, les dépenses d'équipement prises en charge par le budget municipal, les dotations aux comptes d'amortissement qui dans le cadre d'un service industriel et commercial présentent un caractère obligatoire et la redevance mise à la charge du délégataire.

2.2) La procédure de renouvellement de la délégation s'est révélée favorable à Nice Acropolis

A l'achèvement de la convention du 30 mars 1984, une mise en concurrence a été organisée, conformément aux dispositions de la loi " Sapin " du 29 janvier 1993, pour le renouvellement de la délégation

La Chambre a relevé que l'association a confié à un cabinet extérieur une mission d'assistance à la réponse au cahier des charges de la ville. Le recours aux services d'un tiers pour formaliser une réponse alors même que la consultation était lancée, illustre le peu de capacité de l'association à mobiliser ses ressources internes face à une échéance essentielle. De surcroît, le coût de cette mission, 487.500 F HT, a été abusivement imputé dans les comptes de la délégation ce qui a faussé le jeu de la concurrence.

La candidature de Nice Acropolis a été retenue concurremment à celle d'une entreprise privée, mais les offres initiales des deux candidats ont été jugées trop imprécises ou trop éloignées des attentes de la ville. De ce fait, la procédure a été déclarée infructueuse et une négociation a été engagée avec les deux candidats. Deux nouvelles offres leur ont été successivement demandées. Il ressort de la synthèse de la négociation adressée au maire le 4 septembre 1998, que le concurrent de Nice Acropolis était le candidat le mieux placé avec un résultat prévisionnel positif dès 2002 et une aide municipale nettement inférieure à celle demandée par l'association.

C'est alors que les personnels d'Acropolis, ayant pris connaissance des restructurations envisagées par les candidats reposant sur des réductions d'effectifs, ont déposé un préavis de grève pour le 7 octobre 1998, date à laquelle devait se dérouler un important congrès. Pour éviter les conséquences néfastes d'une grève pour l'image du palais des congrès de Nice, les représentants de la ville ont négocié avec les syndicats, dans la précipitation (en 48 H), un accord

de clause sociale. Cet accord, signé le 25 septembre 1998, a été intégré au cahier des clauses de la consultation et le 2 octobre 1998, le conseil municipal a demandé aux candidats de déposer une nouvelle proposition.

A la suite de cette évolution dans les conditions d'exploitation du service, le concurrent de Nice Acropolis a préféré se retirer de la consultation. C'est ainsi que l'association, restée seule en lice, a pu obtenir le nouveau contrat de délégation, signé le 24 décembre 1998.

2.3) Le contrat du 24 décembre 1998 présente des améliorations par rapport au précédent contrat mais reste critiquable

La durée du nouveau contrat passé sous l'égide de la loi dite "loi Sapin" est plus en rapport avec l'effort financier engagé par le délégataire. Il est conclu pour une durée de 5 ans à compter du 1er janvier 1999.

2.3.1) Une activité commerciale pour laquelle les remises sont désormais autorisées mais dont la régularité est parfois douteuse

La nature profonde, éminemment commerciale du service, n'a pas été modifiée par le nouveau contrat. Tout au plus, le titre III du contrat impose au fermier de respecter des "lois de Rolland" : égalité, continuité, adaptabilité, ce qui permet de revêtir solennellement l'activité poursuivie des attributs d'une mission de service public. L'égalité devant les prix n'est, pour autant, pas mieux respectée que dans le précédent contrat.

En premier lieu, le contrat permet à l'exploitant de pratiquer des remises commerciales pouvant atteindre 30% des tarifs catalogue (art . IV1.1).

En second lieu, la convention autorise désormais expressément certaines remises déjà pratiquées sous l'empire du précédent contrat. Ainsi au termes de l'article III 9-1, l'association NICEXPO bénéficie d'une demi-gratuité pour les locaux qu'elle occupe à l'année et de 50 % de réduction pour les locations de salles, l'organisation de la foire de Nice ainsi que pour le congrès AGEHOTEL. Or, si l'application d'un tarif préférentiel à une manifestation populaire telle que la foire de Nice est normale, elle semble nettement moins justifiée pour la location des locaux à l'année ou pour l'organisation de congrès destinés aux professionnels de l'industrie hôtelière, premiers bénéficiaires des retombées économiques du palais des congrès. Il faudrait pour cela admettre qu'une branche professionnelle organisant son congrès soit dans une situation de différence objective au regard du service public, par rapport aux autres usagers du service.

La ville envisage d'ailleurs de revoir les conditions de locations avantageuses consenties à Nice Expo. En tout état de cause, dans un souci de transparence, il serait préférable que le conseil municipal accorde des subventions directement aux organismes ou manifestations intéressés sous réserve que ces aides soit compatibles avec les lois et règlements en vigueur.

2.3.2) Le financement du service reste en partie assuré par des subventions

L'article III-7 du contrat stipule que le fermier prend à son compte l'ensemble de la gestion du service public, pertes comprises. Toutefois, la ville, ne souhaitant pas une augmentation de plus de 4 % des tarifs, s'engage à verser au fermier, par semestre anticipé, pendant toute la durée de l'affermage, les sommes suivantes (article IV-3-1) :

pa302101

Années	Versements HT	TVA	Versements TTC
1999	20.100.000	4.140.600	24.240.600
2000	6.400.000	1.318.400	7.718.400
2001	4.400.000	906.400	5.306.400
2002	2.600.000	535.600	3.135.600
2003	2.600.000	535.600	3.135.600

La limitation des hausses de tarif, pour 1999 seulement, constitue en réalité un prétexte au maintien de subventions d'équilibre car la subvention n'est pas établie comme une compensation de perte de recette. Par ailleurs, les subventions ne sont pas calculées comme des compléments tarifaires car aucun lien direct n'est établi entre les subventions versées et les tarifs pratiqués en directions des différentes catégories d'usagers bénéficiant de tarifs spéciaux.

Si la subvention versée n'a rien d'une compensation tarifaire, il faut néanmoins reconnaître que sa dégressivité se révèle incitative à l'amélioration de la rentabilité de l'exploitation. Le soutien municipal au fonctionnement du service se révèle bien plus important sous l'effet de la clause et c'est au total, une somme de 56,4 MF HT (8,60 millions d'euros) soit 69,9 MF TTC (10,66 millions d'euros) que le contrat prévoit de mettre à la charge du contribuable niçois sur les 5 ans de l'affermage.

Enfin, l'instauration d'une redevance plus élevée ne permet cependant pas de mettre à la charge de l'exploitant les coûts réels liés à la construction de l'ouvrage. En application de l'article IV-6 du contrat, le fermier devait verser annuellement à la ville une redevance forfaitaire de 100 000 F ainsi qu'un versement proportionnel calculé sur la base de la moitié du bénéfice taxable avant impôt. L'avenant n° 1 à la convention a substantiellement modifié l'équilibre initial du contrat. Alors que les résultats de l'exploitation sont sur la voie d'un redressement (Nice Acropolis a réalisé un résultat positif en 2000), il supprime la part variable de la redevance tout en la portant à 150 000 F au prétexte que l'attribution d'une part des résultats à la ville pourrait être interprétée comme une redistribution de bénéfice. Or, la ville n'est plus membre de l'association de la loi de 1901, laquelle n'est d'ailleurs pas autorisée à distribuer des bénéfices.

L'absence de budget annexe relatif à l'exploitation d'Acropolis empêche, quoi qu'il en soit, de s'assurer de la proportionnalité de la redevance payée avec les dépenses restant à la charge de la ville. Cette dernière indique cependant qu'elle prendra mieux en considération ses propres

charges pour l'établissement de la redevance mise à la charge du futur exploitant.

2.3.3) Le nouveau contrat, qualifié d'affermage, tente de clarifier le régime des immobilisations mais les avenants passés ont limité la portée de cette clarification

Les clauses du contrat en font indubitablement un affermage dans la mesure où la ville, propriétaire des installations, a aussi la charge des grosses réparations. L'ensemble immobilier mis en affermage par la ville est décrit en annexe du contrat, ce qui n'avait pas été le cas lors du premier contrat passé avec la ville.

Les matériels et moyens d'exploitation ont fait l'objet d'un inventaire contradictoire. Cet inventaire qui n'est pas chiffré semble correspondre à l'inventaire joint au bilan de fin de concession qui s'élève à 86 533 931,68 F

(13 192 012,84 euros) mais dont le contenu reste sujet à interrogations (cf. supra).

Le reste des immobilisations présentes au bilan de Nice Acropolis au 31/12/1998, ne figure plus, ni au bilan de la ville (pour les biens acquis entre 1984 et 1998), ni dans celui de Nice Acropolis et ne fait donc plus l'objet d'aucun amortissement. Une commission de réforme a été récemment instituée et le conseil municipal statue sur les réformes et cessions de matériels ce qui constitue aussi un progrès par rapport à la situation précédente.

Les stipulations contractuelles ont cependant introduit un ilôt concessif dans le régime d'affermage en mettant le renouvellement des installations et équipements à la charge du fermier. Une liste des matériels renouvelables a été annexée à la convention, mais aucun plan de renouvellement chiffré n'a été établi. Toutefois, les renouvellements ne sont pas, en réalité, intégralement à la charge du fermier puisque la ville compense la contrainte de renouvellement par le versement d'une subvention annuelle ne pouvant excéder 7 MF par an.

Le régime des renouvellement restait donc imprécis ; il a été rendu plus complexe par la signature de l'avenant n°1. Au motif que les subventions d'équipement prévues pouvaient être considérées comme des aides directes illégales, ce qui est certes possible mais alors aussi applicable aux subventions de fonctionnement, il a été décidé, par avenant n°1, que les immobilisations acquises dans le cadre de l'obligation de renouvellement seraient immédiatement transférées à l'autorité délégante.

En clair, l'association n'agissait plus que comme un mandataire de la collectivité publique mais en assurant, le cas échéant une partie du financement des renouvellement.

En outre, aux termes de l'avenant n°1, les escalators, ascenseurs, monte-charge, groupes électrogènes, et la climatisation ont été incorporés à la liste des biens de renouvellement.. Or, dans un courrier en date du 16 février 2000, le 1er adjoint au maire indique que la ville financera

leur modification ou leur renouvellement partiel ce qui complique la lecture du contrat. Dans ce cadre confus, la conclusion d'un avenant, l'avenant n° 3 du 26/01/01, a été nécessaire pour permettre la réalisation d'une nouvelle signalétique et la transformation d'un ascenseur en monte charge, sur les fonds propres de l'association.

Le partage des responsabilités en matière de renouvellements et grosses réparations est donc confus, même si la ville indique qu'elle assurera l'essentiel des opérations d'investissement sur ses propres deniers.

Dans ce cadre complexe, l'application des dispositions du code des marchés publics demeure une question essentielle. Dans un affermage, les travaux réalisés par le fermier pour le compte de l'autorité délégante relèvent du code des marchés publics. Dans le cas d'Acropolis la nature des travaux est difficile à cerner mais le contrat (article III-10-4) fait au moins obligation au fermier de respecter les procédures prévues par le code des marchés publics pour assurer le renouvellement des installations et équipements. Or, Nice Acropolis tarde à appliquer pleinement ces dispositions. Certes, le tableau de bord du premier trimestre 1999, indique que le Président d'Acropolis, a mis en place une commission d'appel d'offre qui aurait déjà permis de faire des économies de l'ordre de 4 MF, mais un tableau de bord du 31 décembre 2000 indique que Nice Acropolis a convenu avec la ville de recourir à l'esprit des procédures prévues par le code des marchés publics pour l'acquisition des biens de renouvellement. Or, les procédures prévues par le code des marchés publics doivent être intégralement respectées, y compris en ce qui concerne la commission d'appel d'offre.

2.3.4) Un affermage aux risques encore limités pour le fermier

Le risque réellement supporté par le fermier n'est pas très élevé. L'équilibre de l'exploitation demeure, pour une part non négligeable, assuré au moyen de subventions municipales. Les investissements sont essentiellement financés par la collectivité et la redevance versée par le fermier est toujours hors de proportion avec cet effort d'investissement. Le risque à la charge du fermier doit donc s'apprécier à la lumière de la dégressivité des subventions qui impose une meilleure gestion et un retour au petit équilibre (hors financement de l'investissement). De ce point de vue, l'analyse des comptes montre que la réduction de l'aide municipale aurait pu être encore plus importante.

III- ANALYSE DES COMPTES DE LA DELEGATION ET DES RAPPORTS D'ACTIVITE

3.1) Analyse générale des comptes

Nice Acropolis n'établit pas de comptes de la délégation au sens strict, les comptes produits à l'autorité délégante sont en fait ses comptes sociaux. Acropolis dispose d'un embryon de comptabilité analytique. Cette comptabilité est tenue par manifestation et ne fait état que des charges directes qui leur sont imputables ainsi que des recettes qu'elles ont engendrées. Le

résultat ainsi obtenu s'apparente à une marge sur coût variable. Un effort important d'information reste donc à fournir.

L'association promet de mettre en place une comptabilité analytique digne de ce nom d'ici l'achèvement du contrat. Ce dernier prévoyait sa mise en place. Il serait à cet égard utile de connaître le résultat par type d'activité et par manifestation pour permettre une analyse fine de la rentabilité d'exploitation.

Certains traits généraux peuvent néanmoins être soulignés. Les résultats de l'activité congrès et expositions sont dans l'ensemble positifs, parfois même très excédentaires, comme dans le cas de la convention du Rotary. Les résultats de l'activité spectacles se révèlent plus aléatoires ce qui explique une tentative d'externalisation peu concluante.

3.1.1) Les produits commerciaux sont en hausse

3.1.1.1) Un tassement des subventions versées par la ville amorcé à la fin du premier contrat

Au cours de l'exécution du premier contrat, les subventions de fonctionnement se sont élevées à 606,7 MF HT (92,5 millions d'euros) selon le bilan de fin de concession. Ces subventions étant assujetties à la TVA, les fonds versés par la ville se sont révélés nettement plus élevés (jusqu'à 20,6 % en sus, selon le taux applicable au moment du versement). Elles ont représenté plus de 50 % des recettes d'exploitation de certains exercices.

Parmi ces subventions, certaines sont présentées comme des aides spécifiques à certaines manifestations. Toutefois, il apparaît que la plus importante d'entre elles, versée en 1995 pour l'organisation de la 85^{ème} convention du Rotary international se révélait bien plus élevée que les charges supplémentaires supportée par Nice Acropolis. Cette subvention s'est en effet élevée à 9,7 MF HT et a été versée au vu d'une sorte de devis estimatif, établi par l'exploitant. Or, les comptes analytiques de Nice Acropolis, certes incomplets, ne font apparaître que 4,95 MF HT de dépenses au titre de la convention du Rotary tandis que la subvention municipale n'y figure pas.

En réponse au rapport d'observation, les parties au contrat indiquent que la subvention n'a pas été imputée aux comptes analytiques car elle a été considérée comme un complément à la subvention d'équilibre annuelle. Il ressort par ailleurs des états préparatoires au budget 1995 de l'association, échafaudant plusieurs hypothèses en vue de la présentation dudit budget afin de prendre la prise en compte des dépenses relatives au Rotary et imputer la subvention municipale correspondante, estimée alors à 7,2 MF, que les débours prévisionnels supplémentaires ne s'élevaient qu'à 3,9 MF. Les autres dépenses demeurant inchangées dans toutes les présentations envisagées, il ne fait pas de doute que la subvention demandée à la ville pour l'organisation de la convention internationale du Rotary a en réalité servi à couvrir d'autres charges de la l'association.

Même si elles demeurent d'un montant élevé sur la période 95/98, les subventions sont depuis en net repli, conformément aux dispositions contractuelles. Elles ne représentent plus que 7,6 % des recettes d'exploitation en 2000, mais cette baisse aurait été nettement plus importante au cours des années 1999 et 2000, sans la mise en œuvre de la clause sociale : 20,2 MF (3,08 millions d'euros) HT versés en 1999 et 4,9 MF (0,75 millions d'euros) HT en 2000.

b) La croissance des recettes commerciales, remarquable en 1998 et 2000, a permis de réduire les subventions

Quelques manifestations ont lieu chaque année à Acropolis et assurent un volume quasi certain de chiffre d'affaire (foire internationale, salon BISOU, SADECA ...). Ce chiffre d'affaire est néanmoins inférieur au seuil de rentabilité (pour atteindre le petit équilibre) qui se situe entre 70 et 80 MF, il est donc nécessaire d'attirer d'autres manifestations. A cet égard, la nouvelle équipe de direction semble faire preuve de plus de dynamisme commercial. Elle tente aussi d'accroître le chiffre d'affaire relatif aux prestations complémentaires à la location des salles (montages de stand, audiovisuel, locations de matériels informatiques, personnels techniques et hôtesse...). Le résultat de cette politique se mesure à l'aune du taux de transformation. Ce dernier était en 2000, de 3,18 contre 2,78 en 1999.

L'excellent résultat commercial de l'année 2000 est dû en partie à l'organisation du congrès mondial du gaz qui a généré un chiffre d'affaire de 17,9 MF, du sommet européen des chefs d'Etat (11,4 MF), du congrès Informations Society Technologies (8,6 MF) et du championnat du monde de patinage artistique (7,7 MF) même si dans ce dernier cas le recouvrement des recettes semble en partie compromis (reste à recouvrer : 826 KF TTC fin 2000). La ville a contribué à la réalisation de certaines manifestations : le championnat de patinage et le sommet européen par exemple. Ce type de partenariat est probablement à développer.

Ces bons résultats sont cependant à relativiser.

En premier lieu Nice Acropolis doit surveiller ses tarifs. Une étude réalisée en 2001 par l'association France Congrès a démontré que le prix facturé par Nice Acropolis pour l'accueil d'un congrès de 700 personnes était plus élevé que la moyenne et la médiane des prix pratiqués par d'autres centres de congrès français pour l'accueil du même congrès. Il ressort par ailleurs de cette étude que les meilleures performances de Nice Acropolis sont réalisées dans les domaines où elle recourt de manière importante à la sous-traitance : restauration, nettoyage, gardiennage.

Ce type de comparaison peut certes se révéler trop réducteur. Ainsi, comme l'indique le délégataire, on ne peut comparer Nice à des destinations nationales de moindre importance. Selon certaines études, le palais des congrès de Nice serait d'ailleurs bien placé, niveau prix, à l'international. Toutefois, la Chambre note qu'à l'international, son principal concurrent : Cannes, reste plus performant. Le délégataire fait par ailleurs valoir que le prix unitaire " au siège " est nettement plus compétitif à Nice, ce qui est en partie exact, mais il faudrait alors que les factures

soient établies sur la base de tarifs de location au siège et non pas sur des prix de location d'espaces.

En second lieu, l'augmentation d'activité est en partie due à des facteurs exogènes. Il est à cet égard reconnu que les cycles de forte croissance économique sont des périodes plutôt propices à l'organisation de congrès et de salons.

Enfin, l'amélioration constatée ne doit cependant occulter qu'Acropolis a aussi pu réaliser de bonnes performances dans le passé. Ainsi, en 1989 le chiffre d'affaire s'était élevé à 84,5 MF.

3.1.2) Des charges mieux surveillées

Les charges, hors provisions et amortissements, ont continué à augmenter sur la période contrôlée, mais moins rapidement que les recettes.

3.1.2.1) La baisse des charges de personnel est financée par la ville

Le personnel constitue le poste le plus important parmi les charges d'exploitation. Une politique de réduction des effectifs a porté ses fruits mais elle est coûteuse pour la ville.

3.1.2.1.1) Les frais de personnel imputés aux comptes de la délégation (c/64) sont en baisse

Commencée sous le premier contrat, et avant l'arrivée de M. Guillon, les compressions d'effectif se sont accélérées depuis 1999. Le nombre de salariés est ainsi passé en équivalent temps plein de 170 en 1995 à 146 en 2000 (de 159 à 116 permanents). La réduction des effectifs s'est accompagnée d'une plus grande concentration fonctionnelle. Ainsi il ne subsiste plus, sous l'autorité de la direction générale, que 3 directions : la direction commerciale, la direction technique et la direction administrative et financière, alors qu'avant 1997, on en comptait jusqu'à 7. Ce regroupement qui a contribué à décloisonner les différentes directions a aussi permis de renouveler l'ensemble de l'encadrement supérieur en moins de 3 ans.

L'existence d'un important sureffectif, conjugué à un recours à des externalisations et une volonté de la présidence de motiver ses troupes, a rendu possible une telle réduction d'effectifs alors même que l'activité s'intensifiait.

Cette politique a permis de faire passer, en valeur absolue, les frais de personnel de 50 MF en 1995 à 43,8 MF en 2000. Alors qu'ils représentaient entre 1995 et 1997 environ 45 à 50 % des charges réelles d'exploitation, ils n'en représentent plus à 35 % en 2000.

Les dépenses de personnel ne sont cependant pas encore maîtrisées.

Le coût moyen annuel par salarié (personnel permanent) continue à croître

(+7,6% entre 1995 et 2000), sous l'effet des augmentations de salaires et de primes, du glissement vieillesse technicité et de mesures exceptionnelles.

Enfin, le taux d'encadrement (intermédiaire) loin de se stabiliser voire de diminuer, a plutôt tendance à s'accroître passant de 38 à 41%, après un repli entre 1996 et 1998 :

3.1.2.1.2) Les licenciements ont un coût, entièrement supporté par la ville

La clause sociale, négociée entre la ville et les organisations syndicales, n'autorise les licenciements que pour cause réelle et sérieuse, à la condition qu'ils aient reçus l'avis favorable d'un comité paritaire ad hoc, ainsi que les licenciements pour faute grave ou lourde. En dehors de ces cas, la ville s'engage solidairement avec le délégataire à verser aux personnes licenciées une indemnité équivalente à au moins deux années de salaires, les départs volontaires faisant l'objet d'un traitement spécifique.

La clause n'interdit pas le recours à de nouveaux recrutements, n'est pas limitée au personnel en place à la date de sa signature et ne fixe aucune condition d'ancienneté dans l'entreprise. Cependant, les contrats de travail des directeurs recrutés à partir de 1999, les excluent expressément du bénéfice de la clause.

Les rédactions hâtive de ce texte a conduit à la ville à prendre intégralement à sa charge des indemnités élevées, difficilement maîtrisables, parfois surévaluées.

a) Un coût élevé pour la ville difficilement maîtrisable

Le coût global de la restructuration a été évalué par le contrat à 23 396 400 F TTC (19,4 MF HT). Mais il est indiqué que la ville compensera le surcoût occasionné par l'application de la clause sociale sur présentation de factures.

On observe que s'agissant de facturations, l'application de la TVA aux subventions ainsi versées par la ville, entraîne un surcoût prévisionnel de presque 4 MF pour le contribuable niçois. Si le coût de la restructuration est vaguement évalué, le nombre de licenciements correspondants n'est pas précisément défini. D'ailleurs, la clause sociale n'interdit pas à Acropolis de procéder à de nouveaux recrutements ce qui se traduit par un surcoût pour le contribuable niçois.

Les effectifs baissent ainsi moins vite que le nombre de licenciements le laisserait espérer. Compte tenu de l'effectif permanent présent au sein de l'association au 31 décembre 1998 (soit 140 personnes selon le rapport d'activité), l'effectif aurait dû être ramené au 31 décembre 2000 à 109 personnes à la suite des 31 départs intervenus dans le cadre de la clause sociale en 1999 et 2000. Or, au 31 décembre 2000 l'effectif permanent s'élevait à 116 personnes.

Cet effectif est certes conforme à l'objectif fixé lors de la négociation du contrat : 115 personnes. Mais Nice Acropolis aurait pu se dispenser de licencier 11 personnes ce qui aurait permis une économie pour le contribuable niçois d'environ 8,9 MF (1,36 millions d'euros) TTC (11 départs à 674 000 HT en moyenne)

Cette situation commence à susciter des interrogations de la part de l'autorité délégante.

Dans une lettre du 29 février 2000, le 1er adjoint au maire indiquait : " néanmoins, le volume des embauches auxquelles vous procédez m'inquiète. J'entends bien que l'exploitation du service public requiert la présence de spécialistes de la maintenance et du marketing. Il ne faudrait tout de même pas que le prochain retournement de conjoncture, qui nécessairement arrivera, réclame un énième plan de restructuration à la charge du contribuable "

Quant aux coûts unitaires, il est observé que dans certains cas, la somme mise à la charge de la ville excède largement le seuil de deux années de rémunération indiqué par la clause sociale. Les indemnités les plus importantes ont été obtenues par les cadres et plus particulièrement par les directeurs dont certains sont partis moyennant le versement de sommes considérables dépassant dans 3 cas 1.600.000 F. Les sommes ainsi perçues dépassent aussi les indemnités auxquelles ces personnes pouvaient prétendre en application des stipulations, pourtant avantageuses, de leur contrat de travail, soit deux années de salaire annuel brut. Il convient néanmoins de reconnaître que le seuil de deux années de salaires ne constituait pas une limite absolue, eu égard aux ambiguïtés de la rédaction de la clause sociale.

En revanche, la facturation des certaines charges à la ville suscite plus d'interrogations.

b) Des facturations parfois excessives

En premier lieu, les sommes facturées à la ville sont nettement plus élevées que le montant des indemnités versées car elles intègrent des provisions. Nice Acropolis a, en effet, constitué des provisions dans l'hypothèse où l'URSSAF déciderait d'assujettir les indemnités versées aux cotisations sociales. Ces provisions se sont élevées à 5 568 913 F en 1999 et à 1 463 292 F en 2000. L'URSSAF a notifié à l'association un redressement de 1 567 047 F au titre de l'exercice 1999, ce qui est nettement inférieur à la provision passée

La ville conteste désormais la facturation des provisions car elle considère, à juste titre, que ces provisions ne sont pas des charges décaissées effectivement par l'association. Par courrier du 6 mars 2001, elle a demandé à Nice Acropolis le remboursement de provisions pour risques qui lui ont été facturées en 2000

(711 564 F HT, soit 858 146,18 F TTC). En 2001 aucune provision n'a été acceptée par la ville.

Il conviendrait que l'association rembourse d'ores et déjà à la ville la part de la provision pour

charges sociales dépassant le redressement de l'URSSAF au titre de 1999 soit 4 001 866 F (610 080,54 euros) ce qui permettrait de rétablir la situation, au moins provisoirement.

En second lieu, l'application de la clause sociale à certains départs est contestable. En effet, la plupart des dossiers individuels font état de licenciements pour cause réelle et sérieuse. Or, le comité institué par la clause sociale ne s'est réuni qu'une fois le 13 décembre 2001. Faute de pièces attestant qu'un avis défavorable a été donné par ce comité, la plupart des licenciements ne pouvaient être mis à la charge de la ville. Ils représentent un coût de 12,4 MF (1,89 millions d'euros) HT pour les années 1999 à 2001.

La ville de Nice s'interroge désormais sur certains départs qui lui sont décomptés. Ainsi, l'état des sommes mises à la charge de la ville, fourni par l'association, mentionne une somme due de 2 307 525 F (351 780 euros) HT, concernant l'ancien directeur technique. La ville estime qu'il n'y a pas de raison objective pour que le départ volontaire d'un directeur appelé à être remplacé puisse faire l'objet de la clause sociale.

Il peut être en outre observé que ce cadre aurait pu être mis à la retraite moins de 2 ans après son licenciement, son départ n'aurait alors rien coûté au contribuable niçois.

Au total, le coût des départs acceptés par la ville, au titre des années 1999 à 2001, s'élève à 23 590 627 F HT (soit 28 435 126 TTC) ce qui se traduit d'ores et déjà par un dépassement du budget prévisionnel de 4 190 627 F (638 857 euros) HT soit, 5 038 726 F (768 149 euros) TTC, et d'autres licenciement sont envisagés par l'association.

3.1.2.2.) La croissance de l'activité s'accompagne d'une croissance des services extérieurs malgré les renégociations de prix engagées. Les externalisations ne pas toujours réussies

Ce sont donc les services extérieurs qui, parmi les charges réelles, ont crû le plus rapidement en raison tant de l'augmentation d'activité que de la politique d'externalisation menée par l'association.

3.1.2.2.1) Des contrats de fournitures et de prestations de services renégociés

Un effort a aussi été engagé par l'association pour renégocier certains contrats.

Peu de mises en concurrence semblent avoir été organisées sur la période 1984-1998 et certains fournisseurs jouissaient d'une véritable rente de situation. Ainsi de nombreuses factures des années 1995/1998 font encore référence à des contrats (parfois dénommés marchés) conclus au début de la concession, sans que les conditions de passation de ces contrats n'aient été précisées ou justifiées.

Une mise en compétition des fournisseurs est pratiquée de manière attestée depuis 1999 et le prix

unitaire de nombreuses prestations ou fournitures a été revu à la baisse.

3.1.2.2.2) Un train de vie revu à la baisse

Les frais de représentation, les voyages, missions, déplacements et réceptions sont en baisse sensible depuis 1998 : (2,9 MF en 1995 contre 0;8 MF en 2000). Dans le même but, le parc de véhicules de fonction a été réduit. Les effectif de l'antenne parisienne ont aussi été diminués.

3.1.2.2.3) L'activité spectacle, d'abord poursuivie au plus grand profit des intermédiaires, a été externalisée dans des conditions peu satisfaisantes

a) Des contrats de co-production qui garantissaient au mieux les intérêts des intermédiaires

Pour l'organisation des spectacles, Nice Acropolis a longtemps traité directement avec les agents des artistes. Les contrats passés conduisaient à leur verser un pourcentage des recettes provenant de la vente des billets. Toutefois, dans tous ces contrats, une rémunération forfaitaire était garantie. Le montant du forfait était souvent calculé de telle manière que les producteurs et artistes ne subissaient pas les conséquences des échecs commerciaux. En effet, le montant garanti était sensiblement égal à la part des recettes produites par une salle pleine, revenant contractuellement aux intéressés.

Dans le cas de représentations à succès, l'association a pu dégager une marge sur coût variable positive. En revanche les contrats de coproduction se sont montrés exagérément protecteurs des intérêts des intermédiaires et artistes, pour les représentations dont les résultats se sont révélées déficitaires. Dans deux cas : spectacles Dick Rivers et Neneh Cherry, la rémunération versée au coproducteur est même supérieure aux recettes totales perçues par l'association.

b) Une externalisation menée dans des conditions peu transparentes qui se solde par un impayé de plus de 600.000 F

Les résultats médiocres de l'activité spectacle ont incité le délégataire à tenter une externalisation. A cet effet, un contrat intitulé " convention de réservation " signé le 25 mai 1999 et complété par un avenant du 19 octobre 1999, a accordé à la société Hexagone Système un droit d'utilisation des salles Apollon et Athéna pour l'organisation de spectacles. Hexagone se chargeait de l'émission, de la vente des billets (article 9) et des relations avec les producteurs des artistes. Elle a bénéficié, dans ce cadre particulier, de tarifs de location de salles plus avantageux que ceux consentis pour le reste de la clientèle.

A partir du mois d'octobre 1999, les spectacles ont donc été organisés par cette société. Le résultat de l'activité est globalement excédentaire de 761 853 F HT. Toutefois, il se trouve en grande partie annihilé par les impayés d'Hexagone.

En effet, malgré les conditions avantageuses qui lui étaient consenties, le sous-traitant a rencontré des difficultés financières et reste devoir à Acropolis, la somme de 608 889 HT. Le recouvrement de cette créance, est fortement compromis en raison de la mise en liquidation judiciaire de la société.

La situation serait différente si Nice Acropolis avait obligé son cocontractant, à régler ses factures, 48 heures avant le début de chaque manifestation, comme le prévoyait l'article 4 du contrat. La direction de Nice Acropolis aurait en tout état de cause pu éviter de traiter avec une société dont la fragilité était évidente. A cet égard, les conditions dans lesquelles le contractant a été choisi sont étonnantes. Une mise en concurrence restreinte et téléphonique aurait été organisée et se serait révélée infructueuse, il n'en reste aucune trace. Le Président de Nice Acropolis aurait alors négocié le contrat avec un représentant de la société Hexagone Système qui bénéficiait, aux dires du président de l'association, de " fortes recommandations ". Agissant dans la précipitation, l'association n'a pas vérifié la situation du futur cocontractant. Elle aurait ainsi pu apprendre que la personne se présentant comme le dirigeant d'Hexagone n'en était pas le véritable gérant et que la société n'était qu'en cours de formation. Elle n'a été constituée que le 17 septembre 1999 après signature du contrat.

3.1.3) Un résultat en nette amélioration mais obéré par des charges calculées

Sous l'effet combiné de la hausse des recettes commerciales et d'une maîtrise accrue des charges, les résultats d'Acropolis s'améliorent notamment en terme de flux financiers. Les déficits constatés sont en grande partie dus aux charges calculées, notamment aux dotations aux comptes d'amortissements et aux provisions pour renouvellement. La surévaluation de ces dernières remet en question l'équilibre financier du contrat.

3.1.3.1) Le résultat réel est en nette amélioration au cours de la période sous revue

Sur la période 1995-2000 on observe que le résultat est déficitaire en 1995, 1996, 1997 et 1999, avant de devenir positif. Le résultat largement excédentaire de 1998 est peu significatif car en partie lié aux importantes reprises sur provisions pour renouvellement.

Malgré des résultats comptables à plusieurs reprises déficitaires, le résultat financier est, au cours de la période sous revue, constamment excédentaire en raison de la présence d'un important stock de valeurs mobilières de placement, oscillant entre 25 et 50 MF.

Cette importante trésorerie résulte, en partie, de la mobilisation précoce des subventions, en partie, du fait que les clients de Nice Acropolis versent d'avance une partie des prestations qu'ils ont commandé tandis qu'elle ne paie qu' à 60 jours, en moyenne, ses fournisseurs. Mais surtout il existe un décalage entre résultat comptable et le solde des flux de trésorerie c'est à dire le résultat après élimination des charges et produits calculés.

Ainsi, dans l'ensemble, entre 1995 et 2000, l'autofinancement net, est nettement meilleur que le résultat d'exploitation. Il devient positif à compter de 1998. L'exercice 1997 est de ce point de vue atypique puisque les charges intègrent un redressement fiscal de 8,8 MF. On peut donc penser que si le redressement de la situation financière de Nice Acropolis est nettement marqué à compter de 1998, les prémices de ce redressement se situent en 1997.

3.1.3.2) Des évaluations de charges et de produits calculés contestables

Ce sont donc les opérations d'ordre qui obèrent principalement les résultats. Or, en reprenant certaines opérations d'ordre omises ou surévaluées, les résultats des exercices 1998 à 2000 peuvent être considérablement réévalués.

a) Des provisions pour renouvellement inutilisées ou comptabilisées d'avance

La pratique de la surévaluation des provisions remonte au précédent contrat. C'est notamment le cas des provisions pour renouvellement qui, en grande partie inutilisées, ont dû être reprises à hauteur de 54 MF à la fin de l'exercice 1998. Ces provisions ont amputé, à due concurrence, les résultats antérieurs de l'association.

Le provisionnement anticipé des renouvellement à opérer au titre du nouveau contrat pose aussi problème. Les provisions pour renouvellement doivent en effet être étalées sur la durée du contrat dans le cadre d'un plan de renouvellement (cf. Instruction DGI 4 E 3-88 du 18/6/). Aucune provision ne saurait en outre être comptabilisée avant le début du contrat. Or, une provision pour risque de renouvellement de 12 920 000 F a été comptabilisée dès 1998 au titre du futur contrat et vient s'ajouter à la dotation pour provision de renouvellement déjà comptabilisée au titre du précédent contrat. Une provision du même montant a été passée en 1999.

Par ailleurs, rappelons que Nice Acropolis n' a pas encore repris de provision pour renouvellement à l'occasion des renouvellements intervenus en 1999 et seulement pour 1 305 KF en 2000. Le risque de retrouver en 2003 une situation comparable à celle constatée fin 1998 n'est donc pas négligeable.

b) Des provisions pour taxe professionnelle sans objet

Depuis 1996 une dotation aux provisions pour taxe professionnelle est comptabilisée chaque année parmi les charges d'exploitation. Or, l' instruction fiscale n°4 H 5 98 - 170 du 15 septembre 98), a défini les critères appliqués par l'administration en matière d'assujettissement des associations de la loi de 1901 aux impôts commerciaux. Au regard de ces critères, Nice Acropolis pouvait craindre un assujettissement à l'ensemble des impôts commerciaux existants y compris la taxe professionnelle. La Direction générale des impôts a cependant accordé, au terme d'une instruction 4 H 2 - 98 du 15 septembre 1998, un délai aux associations pour s'acquitter de leurs obligations fiscales. En résumé, la taxe professionnelle n'était due qu'à compter du 1er janvier

2000.

La constitution d'une provision pour assujettissement à la taxe professionnelle était dans ces conditions difficile à justifier du moins en 1999, alors que la situation était clarifiée. En outre, l'association n' a pas repris la provision constituée en 1998 au titre de la TP de 1996, devenue inutile.

c) Un amortissement anticipé des immobilisations en 2000

Comme il a été indiqué plus haut, les immobilisations acquises dans le cadre des renouvellements prévus par le contrat sont immédiatement remises au fermier. Dans ce cadre, l'association amortit en une seule fois les immobilisations concernées et reprend intégralement au compte de résultat la subvention d'équipement reçue en vue de ce renouvellement. Or en 2000, alors que l'amortissement intégral a été effectivement passé pour 10 031 KF, la reprise des subventions au compte de résultat ne s'est élevée qu'à 2 637 KF sur les 7 000 KF prévus. Certes, la ville n'avait pas, au 31 décembre, versé l'intégralité des subventions demandées par Nice Acropolis car cette dernière n'était pas encore en mesure de produire les factures correspondant aux acquisitions opérées. Toutefois, cela signifie que l'association a enregistré les investissements et les amortissements en l'absence des factures correspondantes, sans avoir parallèlement opéré le rattachement aux comptes 2000, de la subvention correspondante.

Certes, une partie des charges calculées serait venue obérer les résultats d'exercices ultérieurs et certaines provisions auraient été finalement reprises. Le principe de sincérité des comptes impose cependant que l'on impute les charges, même calculées, aux exercices concernés. Les résultats auraient alors pu être les suivants : 41,8 MF en 1998, 11,6 MF en 1999 et 11,1 MF en 2000, sous réserve pour 1999 et 2000 du calcul d'une provision pour renouvellement conforme aux principes exposés ci dessus.

L'association connaît donc un résultat comptable nettement excédentaire depuis 1998. Il est permis dans ces conditions de s'interroger sur la nécessité du maintien de certaines subventions. Cette situation présente en outre un risque fiscal non négligeable pour l'association et les subventions pourraient en définitive servir au paiement des dettes fiscales de Nice Acropolis.

3.2) Qualité et intérêt des informations complémentaires données à l'autorité délégante par les rapports du délégataire

Le précédent contrat ne comportait aucune obligation particulière en matière d'information ou d'indicateurs à fournir à l'autorité délégante. Le contrat d'affermage stipule en revanche que le rapport annuel doit comporter une analyse de la qualité du service rendu. A cet égard le fermier proposera une série d'indicateurs révélant les points forts et les points faibles de l'exploitation.

Le progrès est notable par rapport à la situation précédente, même si aucun objectif n'a été fixé en

terme de nombre de participants ou de manifestations organisées.

En pratique, l'information donnée continue de répondre à la préoccupation majeure du délégant en l'éclairant sur le nombre de manifestations organisées et surtout le nombre de journées congressistes réalisées. Le montant des retombées économiques estimées en grande partie du nombre de personne fréquentant Acropolis. Ces données, certes intéressantes, ne permettent cependant pas de connaître le taux d'utilisation de l'équipement, même si depuis 1997 Acropolis est en mesure de fournir une information sur le nombre de jours d'utilisation de quelques espaces.

Quoi qu'il en soit, ces données sont insuffisantes pour apprécier les performances du service. En effet, aucun lien direct ne peut être établi entre le nombre de manifestations, de visiteurs ou de congressistes et le chiffre d'affaire réalisé car le chiffre d'affaire dépend principalement de la location des espaces et des prestations annexes et accessoirement du nombre de congressistes invités.

En fait, Nice Acropolis a, semble-t-il, longtemps géré le Palais des Congrès comme l'aurait fait un service municipal, plus préoccupé des dites retombées pour l'économie locale que de l'équilibre financier de l'exploitation.

Enfin, il ne semble pas que les indicateurs prévus par le contrat aient été communiqués à l'autorité délégante, même si la présidence de l'association dispose aujourd'hui de tableaux de bord plus précis. Des indicateurs de performance pourraient notamment donner le chiffre d'affaire par employé, le chiffre d'affaire par m². La part dans les recettes des différentes prestations (location de salles, prestations liées aux expositions, recettes de billetterie etc...).

CONCLUSION : UN MODE DE GESTION QUI DOIT ETRE ADAPTE A LA NATURE DE L'ACTIVITE

La direction de Nice Acropolis estime que l'activité du Palais des congrès ne peut plus être accrue sans une extension des locaux. Par délibération en date du

4 octobre 2001, le conseil municipal de la ville de Nice a approuvé le principe de l'extension. Le projet d'extension qui mériterait une analyse plus approfondie des coûts de construction et des flux de recettes et de charges supplémentaires attendus, ne doit pas occulter la problématique du mode d'exploitation du Palais des Congrès.

Jusqu'à présent l'exploitation s'est poursuivie dans le cadre de deux contrats qui, quelle que soit leur qualification officielle, étaient des contrats d'affermage de service public industriel et commercial. La ville a pourtant apporté un soutien financier considérables à l'exploitation du service et n'a pas tenu de budget annexe retraçant les opérations transitant dans ses comptes au titre de ce service.

Enfin, l'étude des deux contrats démontre que si l'on souhaite une réelle gestion aux risques et périls de l'exploitant, la forme associative n'est pas le meilleur moyen d'y parvenir, dans la mesure où sous cette forme aucun tiers privé ni n'engage clairement sa responsabilité financière, ni ne prend de risque par un apport au capital de l'exploitation.

Le président de la chambre,

Alain PICHON

Réponse de l'ordonnateur :

[PAO19030301N-1a.pdf](#)

[PAO19030301N-1b.pdf](#)

[PAO19030301N-2.pdf](#)