



RAPPORT SUR LES MODES DE GESTION DU SERVICE PUBLIC
COMMISSION CONSULATIVE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

12 OCTOBRE 2021

GESTION ET EXPLOITATION DE L'ÉQUIPEMENT CULTUREL ET ÉVENEMENTIEL
DE LA VILLE DE DOLE

« LA COMMANDERIE »



Conformément à l'article L.1413-1 du Code général des collectivités territoriales, la Commission Consultative des Services Publics Locaux est consultée pour avis par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant sur :

« Tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce dans les conditions prévues par l'article L. 1411-4. »

Le présent rapport a pour objet de comparer les différents modes de gestion possibles pour l'exploitation de l'équipement culturel et évènementiel « La Commanderie » de la Ville de Dole et de recueillir l'avis de la commission consultative des services publics locaux.

I. Présentation du service et de l'équipement

Initialement gérée en régie par la Ville de Dole, la Commanderie est une salle entièrement modulable dédiées aux concerts, spectacles, congrès, réunions... Elle contient entre 500 et 1728 places assises extensibles à un public debout de 2900 personnes.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la gestion et l'exploitation de cet équipement est confiée à la Société Publique Locale (SPL) Hello Dole, par une convention de délégation de service public pour une durée de 5 ans soit jusqu'au 31 décembre 2021.

La convention de délégation de service public a pour objet de conférer à la SPL Hello Dole la gestion et l'exploitation administrative, financière, technique et commerciale de la salle avec un objectif de développement de l'activité.

Le service délégué portait sur :

- La programmation dans le temps des différents évènements / spectacles en lien avec la Ville de Dole,
- La gestion, l'entretien et l'exploitation commerciale de l'équipement et de son activité.

En contrepartie de l'ensemble des contraintes de fonctionnement et de service public imposées dans le cadre de cette délégation, la SPL bénéficie d'une compensation financière annuelle.

Quelques chiffres depuis 2017

Nombre de personnes accueillies :

	Activité Economique	Activité Culturelle	Salon	Activité Diverse	Total
2017	7 965	29 600	7 000	9 620	50 185
2018	7 100	38 320	1 900	13 020	60 340
2019	8 640	38 960	5 150	9 000	61 750
2020	3 322	12 560	1 350	6 930	24 162

Nombre de manifestations différentes :

	Activité Economique	Activité Culturelle	Salon	Activité Diverse	Total
2017	32	29	5	19	85
2018	29	39	2	22	92
2019	27	38	6	18	89
2020	12	13	2	7	34

II. Présentation des missions de la SPL Hello Dole :

❖ L'objet de la SPL :

La SPL Hello Dole a deux actionnaires, la Ville de Dole et la Communauté d'Agglomération du Grand Dole.

Elle a pour objet, pour le compte de ses actionnaires et sur leur territoire exclusivement, la gestion, l'animation et la promotion touristique et événementielle du territoire.

A cet effet, elle peut réaliser toute action concernant :

- L'élaboration, la révision et la mise en œuvre de la politique de promotion et de développement du territoire,
- La gestion et l'organisation de l'accueil et l'information touristique au sein des bureaux d'informations touristiques implantés sur le territoire,
- Le développement d'une politique de tourisme d'affaires (organisation de colloques, séminaires, congrès...),
- La coordination des différents acteurs du tourisme implantés sur le territoire,
- La commercialisation de forfaits et produits touristiques, la billetterie et la boutique de produits locaux dans les conditions applicables à un organisme local de tourisme,
- L'accompagnement à l'organisation d'animations ponctuelles, fêtes, manifestations et événements touristiques et culturels sur le territoire,
- La gestion d'équipements culturels et événementiels,
- La gestion de l'animation du patrimoine.

Elle assure dans ce cadre et afin de valoriser les intérêts du territoire, un lien avec l'ensemble des services et acteurs des différentes filières professionnelles économiques, culturelles, d'animations, et ceux en charge d'événementiels des différentes communes composant le territoire des actionnaires.

❖ L'exception de mise en concurrence :

La Ville de Dole peut confier directement la gestion et l'exploitation de la Commanderie à la SPL Hello Dole.

En effet, elle répond à la double condition établie par le droit européen (et repris par le droit national) qui permet de passer outre les obligations de publicité et mise en concurrence :

- La SPL réalise l'essentiel de son activité pour le ou les pouvoirs adjudicateurs qui la détienne,
- La Ville de Dole exerce sur la SPL un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

III. Modes de gestion du service public – Définitions

Les collectivités territoriales peuvent choisir librement le mode de gestion de leurs services publics. Ce choix découle du principe de la libre administration, via une délibération de l'organe délibérant. Ainsi, plusieurs possibilités s'offrent à la Ville de Dole pour la gestion et l'exploitation de la Commanderie.

A) La gestion internalisée

❖ La régie directe avec autonomie financière et personnalité morale ou sans personnalité morale :

Par gestion directe, on entend un mode de gestion par lequel la collectivité gère directement le service. Cette régie a obligatoirement une autonomie financière. En revanche, elle n'est pas forcément dotée de la personnalité morale.

La principale distinction est son mode d'administration. En effet, un conseil d'administration va délibérer sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie en présence de la personnalité morale. A l'inverse, ce sera l'assemblée délibérante quand il n'y a pas de personnalité morale.

B) La gestion externalisée possible via différents outils

❖ La concession de service public (anciennement délégation de service public) : article L.1121-1 du Code de la commande publique

*« Un contrat de concession est un contrat par lequel une autorité concédante [...] confie la **gestion d'un service à un opérateur économique**, à qui est **transféré un risque lié à l'exploitation du service**, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, **soit de ce droit assorti d'un prix**. La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation du service, qu'il a supportés. »*

Dans ce cas, la gestion du service est confiée à un délégataire a qui est transféré un risque d'exploitation.

❖ Le marché public de service : article L.1111-1 du Code de la commande publique

*« Un marché est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, **pour répondre à leurs besoins** en matière de travaux, de fournitures ou **de services, en contrepartie d'un prix** ou de tout équivalent. »*

Dans le cas d'un marché public de service, le besoin est confié et géré par un opérateur économique en contre partie du versement d'un prix.

IV. Modes de gestion du service public – Analyse

❖ La régie directe :

Dans une gestion en régie directe, la collectivité est pleinement responsable de la gestion opérationnelle du service. Les organes de gestion et de direction font partie intégrante de la collectivité. Le risque économique pèse entièrement sur la collectivité : en cas de difficulté de gestion, elle doit assumer les déficits.

Le montage est peu adapté en matière de gestion et d'exploitation du service. En effet, s'agissant d'un service interne, le contrôle et le suivi de l'activité est nécessairement fort. Le personnel affecté à l'exécution du service est employé par Ville de Dole. Il lui revient donc la complète gestion des agents.

Ce service serait entièrement à créer et ferait doublon avec les missions de la SPL, spécialement créée pour l'animation du territoire.

Par ailleurs, le montage est peu adapté en matière de risques :

- La Ville de Dole supportera intégralement le risque lié à l'exploitation de l'équipement (financiers, techniques, administratifs).

Le montage est peu adapté en matière de compétence et d'expertise :

- L'exploitation d'un tel équipement, à des fins commerciales, nécessite des compétences techniques spécifiques et un réseau.

Enfin, il est également peu adapté en matière de coût global (coût financier + coût « administratif ») :

- Il implique en effet une création de service, d'affecter et de former du personnel et éventuellement acquérir le matériel nécessaire au fonctionnement du service (moyens suffisants).

En résumé, lorsque le service est géré en direct, la personne publique prend directement en charge l'activité dans le cadre de ses services, avec ses moyens financiers, techniques et humains.

❖ La régie intéressée :

La régie intéressée est un contrat par lequel la collectivité confie à un tiers public ou privé la gestion ou la gestion et l'entretien d'un service. Celui-ci exploite le service pour le compte de la collectivité, qui assure l'intégralité des dépenses et recueille la totalité des recettes du service. Le régisseur intéressé agit en tant qu'agent public ou « mandataire » de la collectivité qui conserve la direction du service.

Le régisseur doit être rémunéré d'une part, directement par la collectivité (garantie d'une recette fixe) et, d'autre part, en tenant compte en partie, de sa performance en gestion, nécessaire à l'équilibre du contrat. Le seul risque supporté par le délégataire réside donc dans le caractère plus ou moins important de son intéressement.

D'une part, le montage est moyennement adapté en matière de gestion et d'exploitation du Service :

- La gestion étant conservée par la Ville de Dole, le contrôle et le suivi de l'activité est nécessairement fort.
- Le personnel affecté à l'exécution du service est employé par l'opérateur privé. Le montage n'implique pas de reprise de personnel.
- Il permet à la collectivité de contraindre l'opérateur privé à une grande réactivité et donc de se dégager de cette obligation.
- Complexité d'organisation et de mise en place, dans la mesure où la Ville de Dole conserve la maîtrise de la gestion du service.

D'autre part, le montage est peu adapté en matière de risques :

- Ce montage n'a pas vocation à transférer du risque à l'opérateur privé. La Ville de Dole supporte donc le risque d'exploitation.

Par ailleurs, le montage est très adapté en matière de compétence et d'expertise :

- Il permet à la collectivité de bénéficier de la compétence et de l'expertise du secteur privé.

Néanmoins, le montage est peu adapté en matière de coût global (coût financier + coût « administratif ») :

- Il implique une lourdeur administrative pour la collectivité, avec notamment des contrôles mensuels à effectuer sur le régisseur.

❖ **La régie personnalisée :**

Une seconde forme de régie est la régie personnalisée : elle suppose la création d'un établissement public, « satellite » de la collectivité. Cette forme de régie implique la création d'une personnalité juridique indépendante : l'établissement public est autonome dans sa gestion financière et opérationnelle. Le personnel est sous statut privé.

L'établissement doit disposer d'organe de gestion qui lui sont propres (conseil d'administration, un directeur nommé).

Dans ce mode de gestion, la Ville de Dole n'assumerait qu'indirectement les risques liés à l'exploitation du service public. C'est un mode de gestion intermédiaire entre la régie directe et la gestion externalisée.

Ce mode de gestion demande une organisation dans la création et la gestion de cet établissement.

❖ **Le marché public :**

Le montage est peu adapté en matière de gestion et d'exploitation du service :

- La possibilité de contrôle et de suivi de l'activité par la collectivité est forte car l'ensemble des prestations doit être contractualisé. C'est à la Ville de Dole de déterminer dans ses pièces du marché le niveau de contrôle et de suivi du service qu'elle souhaite instaurer.
- Il permet à la collectivité de contraindre fortement l'opérateur privé, ce qui risque de nuire à la bonne exploitation de l'équipement (trop de contraintes pour le titulaire).
- Le personnel affecté à l'exécution du service est employé par l'opérateur privé. Le montage n'implique pas de reprise de personnel.

Le montage est également peu adapté en matière de risques :

- Ce montage n'a pas vocation à transférer du risque à l'opérateur privé. L'exploitation est entièrement supportée par la Ville de Dole. Elle reste responsable de l'organisation du service public.

Toutefois, le montage est très adapté en matière de compétences et d'expertise :

- Il permet à la collectivité de bénéficier de la compétence et de l'expertise du privé.

En matière de coût global (coût financier + coût « administratif »), il est peu adapté :

- Il est compliqué de fixer un prix au marché public. Les résultats de l'exploitation sont soumis à un fort risque et ne se prête pas à l'établissement d'un prix forfaitaire ou de prix unitaires.
- En matière de coût « administratif », le montage implique une réorganisation du service, avec notamment la création d'une régie de recettes afin que l'opérateur privé puisse manipuler de l'argent public.

❖ **La concession de service public :**

Le montage est très adapté pour plusieurs raisons.

- La gestion et d'exploitation du service :
 - La possibilité de contrôle et de suivi de l'activité privée par la collectivité est forte.
 - L'opérateur privé doit, entre autre, remettre chaque année à la collectivité un rapport d'activité, qui doit être examiné en CCSPL et en conseil municipal.
 - Le montage en concession de service public implique la reprise de personnel lié au service public en fin de contrat.
 - Il permet à la collectivité de contraindre l'opérateur privé à une grande réactivité et donc de se dégager de cette obligation.
- La gestion des risques :
 - La concession est le scénario dans lequel le « périmètre du risque » assumé par la personne privée est le plus grand (risque d'exploitation du service). Les risques sont donc transférés de la collectivité vers l'opérateur privé. L'essentiel du risque

d'exploitation est transféré au délégataire. Il est entièrement responsable de l'organisation du service.

- Le bénéfice de compétence et d'expertise :
 - Il permet à la collectivité de bénéficier de la compétence et de l'expertise du secteur privé.

- Le coût global (coût financier + coût « administratif ») :
 - Le coût financier et administratif pour ériger ce service public est très faible.

V. Modes de gestion du service public – Proposition

Au regard de l'analyse effectuée, il est proposé aux membres de CCSPL présentement réunie de retenir comme mode de gestion la concession de service public confiée à la SPL Hello Dole.

Le renouvellement de la délégation permettra pour la Ville de Dole de continuer à s'appuyer sur les compétences et l'expérience de la SPL et de ne pas générer de frais de fonctionnement pour la collectivité. Ce cadre permet également un contrôle fort de l'activité, d'une part par le montage concessif, d'autre part par le contrôle exercé sur l'opérateur économique qu'est la SPL. Enfin, l'activité comportant un risque d'exploitation, la concession est le seul contrat susceptible de faire porter ce risque sur un opérateur économique.

Par ce montage, la Ville de Dole transfère les principaux risques à son cocontractant et bénéficie d'une excellente réactivité tout en maîtrisant ses coûts.

Par ailleurs, la réglementation permet à la Ville de Dole, en tant qu'actionnaire, de contractualiser directement avec la SPL sans publicité ni mise en concurrence. Les temps de procédure seront ainsi réduits à la mise au point du contrat de concession et aux passages en conseil municipal.

Cette possibilité de passer en « in house » est complètement pertinente au vu du partenariat avec la SPL et de la relation de confiance avec la Ville de Dole. De plus, elle exerce un contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services.