

VILLE DE DIJON

**RAPPORT DE PRESENTATION SUR LE CHOIX DU MODE DE
GESTION DU SERVICE PUBLIC POUR L'EXPLOITATION DU
PARC DES EXPOSITIONS ET DU PALAIS DES CONGRES**

**Article L. 1411-4 du code général des collectivités
territoriales**

SOMMAIRE

1. GLOSSAIRE	3
2. PREAMBULE	4
3. BILAN DE L'ACTUELLE CONCESSION DE SERVICE PUBLIC	5
4. CARACTERISTIQUES ET CHOIX DU MODE DE GESTION	6
4.1 Synthèse conclusive	7
4.2 La gestion directe (ou régie)	9
4.3 La gestion externalisée (marché public de service)	12
4.4 La gestion déléguée (concession de service public)	14
5. CARACTERISTIQUES DES OUTILS DE GESTION	17
5.1 La SPL.....	17
5.2 La SEM.....	19
5.3 La SEMOP.....	21
6. CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DU FUTUR CONTRAT	23
6.1 Les prestations imposées au concessionnaire	23
6.2 La rémunération du concessionnaire	24
6.3 La rémunération de la Ville de Dijon	24
6.4 La transparence dans la gestion	24
6.5 Durée du contrat	24
6.6 Impact sur le personnel	25
6.7 Modalités de contrôle.....	25
6.8 Fin du contrat.....	25
6.8.1 Absence de reconduction tacite et de prolongation	25
6.8.2 Sort des biens en fin de contrat	26

1. GLOSSAIRE

1. Sauf stipulation expresse contraire, les termes et expressions définis ci-après auront la signification qui est portée au regard de chacun d'eux :

- **CCP** désigne le Code de la commande publique
- **CGCT** désigne le Code général des collectivités territoriales
- **MGP** désigne le Marché global de performance
- **SPL** désigne la société publique locale
- **SEM** désigne la société d'économie mixte
- **SEMOP** désigne la société d'économie mixte à opération unique

2. PREAMBULE

2. **Contexte** – La Ville de Dijon est, depuis une délibération en date du 29 mars 1999, propriétaire d'un ensemble immobilier constitué d'un parc des expositions et d'un palais des congrès comprenant notamment des halls d'exposition, un auditorium, des salles de diverses tailles, des parkings.



La gestion de l'exploitation du parc des expositions et du palais des congrès – service public par nature – a été confiée à l'Association CONGREXPO par voie de délégation de service public dont le dernier contrat conclu arrive à échéance au 31 décembre 2022.

Il est nécessaire pour la Ville de Dijon de s'interroger sur le choix du mode de gestion de cet équipement après l'échéance du contrat actuellement en vigueur.

Le présent rapport a donc pour objet de présenter, conformément aux dispositions de l'article L.1411-4 du CGCT, le mode de gestion qui serait le plus adapté à ses besoins, parmi les différents modes envisageables, ainsi que les caractéristiques essentielles du mode de gestion retenu.

3. BILAN DE L'ACTUELLE CONCESSION DE SERVICE PUBLIC

3. Le contrat actuel, signé le 4 février 2019, confie à l'Association CONGREXPO la gestion de l'équipement jusqu'au 31 décembre 2022, soit pour une durée de 3 ans et 11 mois.

Il ressort de l'analyse économique et financière de l'actuelle DSP, les éléments suivants :

- L'exercice 2019 se solde par un résultat net de 0,6M€ pour un chiffre d'affaires de 8,2M€ soit une profitabilité nette constatée de 8%. Cet exercice apparaît exceptionnel tant en termes de volume d'activité que de profitabilité, puisqu'il est marqué par la réalisation de deux congrès majeurs qui viennent s'ajouter à l'activité historique normative de l'équipement (historiquement, le chiffre d'affaires s'établit autour de 7M€ pour une profitabilité nette de 5%).
- L'activité de l'exercice 2020 a été fortement impactée par la crise sanitaire qui a conduit alternativement à la fermeture de tout ou partie de l'équipement, à la réduction des jauges d'accueil et à l'annulation de certains événements dont la Foire gastronomique, événement qui représente près de la moitié du chiffre d'affaires de l'équipement.

Considérant que l'équilibre initial du contrat a été modifié, les dirigeants de l'Association CONGREXPO se sont rapprochés de la Ville de Dijon pour demander une indemnisation du préjudice lié à la Covid-19. Les négociations sont actuellement en cours sur ce point.

- Concernant l'état des biens :
 - Les surfaces dédiées à l'activité du Palais des Congrès semblent conformes aux besoins du marché ;
 - En revanche, des travaux sont nécessaires sur la partie Parc des Expositions notamment dans le Hall 1, pour lequel l'exploitation est difficile (fuites, absence de caniveaux techniques, sol bosselé, etc.).

4. En somme,

- Sur l'exploitation : hors contexte de crise, l'exploitation du Parc des Expositions et du Palais des Congrès est bénéficiaire et génère pour la Ville de Dijon le versement d'une redevance forfaitaire annuelle fixée contractuellement à 0,3 M€.
- Sur les investissements : des investissements d'ampleur sont à prévoir sur les espaces dédiés à l'activité du Parc des expositions. Ces investissements, qui ont été estimés à 12 M€, ne seront néanmoins pas confiés au prestataire en charge de l'exploitation du parc des expositions et du palais des congrès.

4. CARACTERISTIQUES ET CHOIX DU MODE DE GESTION

5. Eu égard au principe de libre administration des collectivités locales, celles-ci peuvent librement déterminer le mode de gestion qu'elles estiment le plus approprié pour l'exploitation d'un service public dont elles ont la responsabilité – ces derniers pouvant être, selon le choix :
- La **gestion directe** sous trois formes :
 - La régie simple ;
 - La régie bénéficiant de l'autonomie financière ;
 - La régie personnalisée (celle dotée de la personnalité morale).
 - Le **gestion externalisée** par voie de marché public de service ;
 - La **gestion déléguée** par voie de concession de service public.
6. L'analyse de ces différents modes de gestion ne présente qu'un intérêt relatif si elle n'est pas connectée à des critères d'arbitrage explicites énoncés préalablement. Ces critères sont à la fois politiques, techniques et juridiques.

Ainsi, il est proposé d'analyser chaque mode de gestion à l'aune des critères suivants :

- **Allocation du risque** : permet d'identifier l'entité sur laquelle pèse tout ou partie du risque d'exploitation de l'opération au regard du montage analysé ;
- **Performance économique** : renseigne sur l'optimisation économique et financière du mode de gestion pour la Ville ;
- **Evolutivité** : renseigne la capacité de faire évoluer les conditions d'exécution du service durant l'exécution du contrat ;
- **Réversibilité** : précise l'opportunité d'une modification du mode de gestion en toute fin du contrat.
- **Gestion des ressources humaines** ;
- **Procédure de passation** ;
- **Maîtrise du service** : permet d'appréhender le degré de contrôle du service conservé par la personne publique dans le cadre du montage analysé.

Couleur	Signification
	Mode de gestion moyennement adapté ou moyennement avantageux pour la collectivité sur cet item d'appréciation
	Mode de gestion peu adapté ou peu avantageux pour la collectivité sur cet item d'appréciation
	Mode de gestion adapté ou performant pour la collectivité sur cet item d'appréciation.

4.1 Synthèse conclusive

Montages Critères	Gestion directe (Régie)	Gestion externalisée (MGP)	Gestion déléguée (Concession de service public)
Allocation du risque d'exploitation	<p>Le risque d'exploitation est entièrement supporté par la Ville de Dijon puisqu'intériorisé.</p> <p>Cela reste beaucoup plus compliqué de contractualiser une performance technique et financière, bien qu'il existe la possibilité de conclure un contrat d'objectif.</p>	<p>Le risque commercial d'exploitation reste supporté par la Ville de Dijon mais la performance est incitée par l'insertion d'engagements de performance sanctionnés par des pénalités.</p>	<p>Le risque d'exploitation est supporté par le concessionnaire (risque technique et commercial) dans les conditions prévues au contrat.</p> <p>La concession incite le concessionnaire à exploiter efficacement le service, le fait de ne pas exploiter convenablement le service pourrait avoir pour effet de limiter les recettes perçues auprès des usagers du service – et en conséquence de ne pas lui permettre de dégager une marge bénéficiaire.</p> <p>La Ville de Dijon peut prévoir des indicateurs de performance sur lesquels le concessionnaire sera suivi.</p>
Performance économique	<p>La régie permet d'éviter de supporter les charges de structure et la marge d'un opérateur externe. Néanmoins, la régie ne permet pas de bénéficier des économies d'échelle qu'un opérateur spécialisé peut rechercher grâce à la mutualisation de certains investissements, procédés, savoirs.</p>	<p>Le coût des charges de structure et la marge de l'opérateur s'ajoutent au coût du service.</p> <p>L'opérateur, spécialisé dans le secteur, bénéficie néanmoins d'économie d'échelle (effet groupe) et est naturellement incité à réduire ses charges d'exploitation.</p> <p>En outre, la phase de négociation dans le cadre de la procédure de mise en concurrence vise à diminuer le coût du service pour la collectivité.</p>	<p>Le coût des charges de structure ainsi que la marge de l'opérateur s'ajoutent au coût du service. L'opérateur, spécialisé dans le secteur, bénéficie néanmoins d'économie d'échelle (effet groupe) et est naturellement incité à réduire ses charges d'exploitation.</p> <p>L'autonomie qui caractérise une DSP permet au concessionnaire, en principe naturellement tourné vers la productivité et l'amélioration de l'attractivité du service, d'optimiser son activité – ce qui doit permettre une réduction du coût global. En outre, la</p>

			phase de négociation dans le cadre la procédure de mise en concurrence vise à diminuer le coût du service pour la collectivité.
Évolutivité	La régie peut faire évoluer le service comme elle l'entend (elle n'est pas tenue par les termes d'un contrat).	L'évolutivité du service devra s'inscrire dans le cadre des avenants aux marchés publics, lesquels supposent en sus l'accord du cocontractant (sauf modification unilatérale avec indemnisation).	L'évolutivité du service devra s'inscrire dans le cadre des avenants aux concessions, lesquels supposent en sus l'accord du cocontractant (sauf modification unilatérale avec indemnisation).
Réversibilité	Le passage d'une régie à un autre mode de gestion est plus difficilement acceptable que l'inverse.	En fin de contrat, un autre mode de gestion peut facilement lui être substitué.	En fin de contrat, un autre mode de gestion peut facilement lui être substitué, sous réserve de bien anticiper la phase de transition.
Gestion des ressources humaines	Gestion assurée par la Ville de Dijon ou une entité dédiée en cas de régie personnalisée. En principe, la création d'une régie implique la reprise du personnel d'exploitation affecté à l'exécution du contrat de concession actuel (sous réserve de l'acceptation des salariés).	Gestion assurée par le titulaire.	Gestion assurée par le concessionnaire.
Procédure de passation	La régie ne nécessite pas de procédure de passation mais suppose des délais similaires, compte tenu de l'organisation à mettre en place.	Oui.	Oui.
Maîtrise du service	La maîtrise du service peut être considérée comme plus étroite que dans le cadre d'une gestion externalisée, en particulier s'agissant de la régie autonome placée directement sous le contrôle de la Ville de Dijon. La maîtrise du coût et des tarifs du service par la Ville de Dijon est totale.	Le recours à un MGP implique une bonne maîtrise sur le service, sous réserve d'une rédaction adéquate des clauses contractuelles.	Le recours à une concession entraîne une perte de la maîtrise sur le service. Cette dernière peut néanmoins être contrecarrée par des clauses contractuelles adéquates. La Ville de Dijon conserve la responsabilité des orientations stratégiques et notamment le choix des tarifs. Le tarif et son évolution sur la durée du contrat est contractualisée. Pour que la Ville de Dijon garde une certaine maîtrise de l'évolution du tarif du service, il convient de renseigner une formule de variation adéquate.

4.2 La gestion directe (ou régie)

7. Typologie des régies envisageables – Tout service public peut faire l'objet d'une gestion directe par la personne publique compétente *via* le recours à *la régie*.

Par le terme *régie*, on désigne la gestion non externalisée du service public, dans le sens où la collectivité, en l'espèce la Ville de Dijon – sur le fondement de l'article L. 1412-1 du CGCT – gère directement le service public concerné, sans avoir recours à un tiers et en assumant pleinement l'exploitation du service avec du personnel territorial.

Il existe trois types de régies possibles, toutes soumises à un régime de droit public :

- La régie simple : il s'agit de la gestion directe du service public par la collectivité qui le fait fonctionner au moyen de ses agents, de son budget et de son patrimoine ; elle se caractérise par trois éléments principaux :
 - elle n'a aucune personnalité juridique propre : c'est la collectivité dont elle relève qui est titulaire des droits et obligations nés de leurs activités ;
 - les services en régie dépendent directement de la collectivité : l'exécutif de la collectivité est responsable du fonctionnement des services ;
 - les services en régie n'ont aucune autonomie au plan financier : le budget général de la collectivité regroupe les recettes et dépenses de tous les services en régie.

Ce type de régie est particulièrement intégré à la collectivité dans la mesure où les organes de décision de la régie sont ceux de la collectivité, la régie ne disposant donc d'aucune autonomie – permettant ainsi à la collectivité de conserver l'entière maîtrise des décisions.

- La régie à autonomie financière (dite *régie autonome*) : se caractérise principalement par le fait qu'elle dispose d'une autonomie financière et dispose de ses propres organes de direction, mêmes si ceux-ci demeurent étroitement sous tutelle de la collectivité.

Les régies autonomes sont créées et leur organisation administrative et financière déterminée par délibération de l'organe délibérant de la collectivité de rattachement, à savoir l'organe délibérant du Groupement, qui fixe les statuts et le montant de la dotation initiale.

Les régies autonomes, sont prévues par l'article L. 2221-14 du CGCT aux termes duquel :

Les régies dotées de la seule autonomie financière sont créées, et leur organisation administrative et financière déterminée, par délibération du conseil municipal. Elles sont administrées, sous l'autorité du maire et du conseil municipal, par un conseil d'exploitation et un directeur désignés dans les mêmes conditions sur proposition du maire.

Comme la régie simple, elle permet l'exploitation directe d'un service public par une collectivité et permet notamment un fort contrôle de la collectivité de rattachement sur le service ; elle s'en distingue par le fait qu'elle possède l'autonomie financière.

De fait, les recettes et les dépenses de l'exploitation sont retracées dans un budget annexe de la collectivité de rattachement, seule propriétaire des biens qui lui sont affectés et qui demeure entièrement maîtresse de la portion de son patrimoine affectée à la régie.

Si la régie autonome est administrée par des organes qui lui sont propres (parmi lesquels : un Conseil d'exploitation et un Directeur) elle ne dispose pas à proprement parlé d'une gouvernance propre, d'un patrimoine propre et d'un pouvoir de décision propre.

- La régie disposant de l'autonomie financière et de la personnalité morale (dite *régie personnalisée*) : se distingue des autres formes de régie par le fait qu'elle dispose de la personnalité morale, lui conférant une plus grande autonomie – il s'agira alors d'un établissement public placé sous le contrôle de la collectivité.

L'article L. 2221-10 du CGCT dispose que :

Les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dénommées établissement public local, sont créées, et leur organisation administrative et financière déterminée, par délibération du conseil municipal. Elles sont administrées par un conseil d'administration et un directeur désignés dans les mêmes conditions sur proposition du maire.

Les régies personnalisées sont créées et leur organisation administrative et financière déterminées par délibération de l'organe délibérant de la collectivité de rattachement qui fixe les statuts et le montant de la dotation initiale.

La régie personnalisée se distingue donc des autres types de régies par le fait qu'une collectivité territoriale attribue la gestion d'un service public à une personne publique distincte de cette même collectivité.

Il s'agit alors d'une personne morale de droit public dotée d'organes de gestion propre et dont le régime est assimilé par la Doctrine à un établissement public.

Etant précisé que la répartition des pouvoirs au sein d'une telle régie se fait principalement entre deux organes : le conseil d'administration et le Directeur de la régie.

- 8. Appliqué au cas d'espèce** – La Ville de Dijon pourrait faire le choix d'une gestion directe pour assurer l'exploitation du parc des expositions et du centre des congrès permettant notamment une mise en place instantanée de ladite exploitation (en l'absence de mise en concurrence préalable) mais aussi une maîtrise complète de l'organisation et de l'exécution du service public.

Outre les avantages propres à la régie, l'exploitation du parc des expositions et du palais des congrès suppose néanmoins de mobiliser des compétences dans des secteurs d'activités variés, tels que l'événementiel, le tourisme d'affaires, l'organisation de manifestations, voire même la gestion technique de l'équipement.

Ce faisant, la Ville de Dijon serait dans l'obligation – notamment en cas de refus de transfert de certains salariés du concessionnaire actuel – de mobiliser une équipe complète permettant de gérer et animer le site, supposant *in fine* de former une nouvelle équipe.

En complément de cette difficulté d'ordre humaine et technique, la régie suppose également pour la Ville de Dijon de supporter en intégralité le financement de l'exploitation du parc des expositions et du palais des congrès.

La Ville de Dijon sera donc seule à supporter le risque financier et la capacité d'endettement s'en trouvera forcément impactée.

Au surplus, pour les missions que ne pourrait pas prendre en charge directement la régie, de par ses compétences ou ses moyens, celle-ci, en tant que personne publique gestionnaire d'un service public, devra nécessairement recourir à la conclusion de contrat avec des tiers.

Or, la conclusion de ces contrats devra nécessairement être réalisée dans le cadre du CCP – la régie, en tant qu'établissement public local, devra donc soumettre aux procédures prévues par le CCP la passation de ses contrats avec des entreprises tierces.

Cette particularité poserait assurément des difficultés dans la mesure où la lourdeur attenante aux procédures de passation s'opposerait *de facto* à une gestion optimale de l'équipement et donc du service public ; étant précisé que les parcs d'expositions et les palais des congrès se situent sur un marché très concurrentiel.

CONCLUSION SUR LA GESTION DIRECTE (REGIE)

Peu importe le modèle de régie qui serait au cas d'espèce envisagé, la gestion directe par les services internes de la Ville de Dijon ne paraît pas réellement adaptée à l'exploitation du parc des expositions et du palais des congrès.

Eu égard à la particularité et la complexité du projet – nécessitant des moyens matériels, humains et financiers importants – et surtout l'existence d'un risque commercial important exigeant une expertise « métier » particulière (recherche des événements dans un contexte concurrentiel), il n'apparaîtrait pas opportun que la Ville de Dijon supporte seule l'exploitation de cet équipement.

Qui plus est, les risques financiers et techniques seraient *in fine* et en intégralité supportés par la Ville de Dijon.

Pour ces raisons, la gestion directe de ce service public apparaît devoir être écartée.

4.3 La gestion externalisée (MGP)

9. Exclusions préalables - Aux termes des dispositions issues de l'article L.1111-1 du CCP, un marché public se définit comme un contrat conclu par un acheteur public avec un opérateur économique, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fourniture ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent.

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.

Partant et aux termes du CCP, trois sortes de marchés publics peuvent être distingués, à savoir :

- Les marchés publics dits *classiques* de travaux, de fournitures et/ou de services ;
- Les marchés publics globaux, soit les (i) marchés de conception-réalisation, (ii) marchés globaux de performance (MGP), (iii) marchés globaux sectoriels ;

Toutefois et compte tenu des besoins de la Ville de Dijon dont le projet ne porte que sur la seule exploitation du parc des expositions et du palais des congrès – à l'exclusion de toute construction – limitant de fait les investissements à engager et l'importance des prestations, seul le marché public de service peut être envisagé au cas d'espèce.

10.Particularité du marché public de service – En application des dispositions de l'article L.1111-4 du CCP « un marché de services a pour objet la réalisation de prestations de services » et suppose la réunion des critères suivants :

- Il s'agit d'un contrat conclu avec un opérateur économique, qu'il s'agisse d'une personne publique ou privée ;
- Le versement d'une contrepartie onéreuse (au sens juridique du terme) ou tout autre équivalent ; le plus souvent, il s'agit du versement d'une somme d'argent correspondant au paiement d'un prix à l'opérateur économique ;
- La satisfaction d'un besoin de l'acheteur en matière de services.

11.Appliqué au cas d'espèce – La Ville de Dijon pourrait faire le choix d'une gestion externalisée de l'exploitation du parc des expositions et du palais des congrès *via* la conclusion d'un marché public de service, dans lequel le cocontractant serait rémunéré directement et principalement forfaitairement par elle – les recettes d'exploitation perçues par le cocontractant seraient alors reversées à la Ville de Dijon.

Ce faisant et *a contrario* d'une gestion directe comme évoqué *supra*, la Ville de Dijon bénéficierait des compétences d'un professionnel de ce type d'équipement et assurerait un contrôle étroit sur l'exécution de l'activité.

Toutefois ce mode de gestion présenterait certains inconvénient dans la mesure où le risque d'exploitation serait à la charge de la Ville de Dijon.

CONCLUSION SUR LA GESTION EXTERNALISEE (MARCHE PUBLIC DE SERVICE)

Le recours à la gestion externalisée – via la conclusion d'un marché public de service – présente des avantages certains qui sont néanmoins contrecarrés par deux difficultés qui pourraient se présenter à la Ville de Dijon :

- **Le risque d'exploitation en particulier commercial serait principalement à sa charge ;**
- **La conclusion du contrat de marché public supposerait une rédaction adaptée des clauses en prenant soin de décrire avec détail les prestations attendues du cocontractant en contrepartie d'un prix.**

Pour ces raisons, la gestion externalisée de ce service public doit est écarté.

La Ville de Dijon a donc besoin de transférer une partie du risque financier sur un partenaire. En cela, ni la régie, ni les marchés publics n'apportent de solution optimale. C'est pourquoi, il convient de se tourner vers une externalisation du service public dans sa globalité.

4.4 La gestion déléguée (concession de service public)

12. Principe – Aux termes de l'article L. 1121-1 du CCP, les contrats de concession permettent à une autorité concédante de confier la réalisation d'ouvrages ou la gestion d'un service à un tiers qui en assurera la gestion et l'exploitation et qui supportera un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

Un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

Les contrats de concession se caractérisent donc par trois éléments :

- Un lien contractuel unissant l'autorité concédante et le concessionnaire ;
- Le concessionnaire doit être chargé de (i) l'exécution de travaux ou (ii) la gestion et de l'exploitation d'un service – pouvant notamment être de service public – et, le cas échéant, de la réalisation d'ouvrages nécessaires à son exploitation.
- Le concessionnaire doit nécessairement supporter un risque d'exploitation – ce qui permet notamment de distinguer les contrats de concession des marchés publics.

13. Risque d'exploitation – Pour être constitutif d'un contrat de concession de service et non d'un marché public, l'exploitant doit se voir transférer un risque d'exploitation par l'autorité concédante – caractéristique essentielle du contrat de concession selon l'article L.1121-1 du CCP précité indiquant :

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 de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés.

Partant, le risque nécessaire à la caractérisation de la concession existe dès lors que (i) le concessionnaire est exposé aux aléas du marché, (ii) de façon non négligeable, (iii) de telle sorte que dans des conditions d'exploitation normale, il n'est pas certain d'amortir ses investissements.

En général, il y a risque d'exploitation lorsque le concessionnaire n'a pas l'assurance de la couverture de ses charges de par les seules prestations confiées par l'autorité concédante.

D'une manière générale, le risque d'exploitation se décline en deux composantes :

- Le risque lié à la demande qui concerne l'exposition du concessionnaire à une variabilité des prestations et services commandés par les usagers du service dont il a la charge et pour des raisons sur lesquelles, lui ou l'autorité concédante, n'a aucune maîtrise et ne provenant pas (i) d'une mauvaise exécution contractuelle du contrat ou (ii) découlant d'un risque industriel.

- Le risque lié à l'offre, c'est-à-dire celui portant sur la fourniture des travaux ou des services qui font l'objet du contrat, en particulier le risque que la fourniture des services ne corresponde pas à la demande.

Il peut alors s'agir d'un risque lié :

- **A la disponibilité** – renvoie à l'incapacité du concessionnaire d'offrir ce qui est contractuellement convenu (soit le respect du contrat) ;
- **A l'inadéquation de l'offre et la demande** – soit un aspect plus qualitatif que quantitatif ;
- **Aux charges exposées** – soit un risque purement financier et quantitatif des prestations.

14. Modalités de rémunération du concessionnaire – Conformément aux dispositions précitées la rémunération du concessionnaire consiste dans le droit d'exploiter le service – sous réserve de la démonstration d'un transfert de risque d'exploitation – éventuellement assorti d'un prix.

La rémunération du concessionnaire ne s'oppose donc pas au versement d'une contribution par le concédant (prix ou subvention), tant que le concessionnaire reste soumis à un risque d'exploitation tangible.

Outre l'hypothèse où le concessionnaire se rémunère sur les seules redevances payées par les usagers, la rémunération du titulaire peut également se caractériser par sa mixité entre :

- D'une part, une partie fixe versée par le concédant – permettant notamment d'équilibrer l'économie du contrat ;
- D'autre part, une partie variable versée au travers des redevances des usagers.

15. Appliqué au cas d'espèce – La Ville de Dijon pourrait faire le choix d'une gestion déléguée de l'exploitation du parc des expositions et du palais des congrès *via* la conclusion d'une concession de service public, ce qui permettrait notamment de faire supporter par le concessionnaire :

- L'exploitation du service public ;
- Le risque d'exploitation du service, en particulier le risque commercial.

Le seul inconvénient qui pourrait être attribué à ce mode de gestion tient à la perte de maîtrise du service, dans la mesure où celui-ci est externalisé. Cet inconvénient pourrait être amoindri par la rédaction de clauses de contrôle et de transparence robustes.

CONCLUSION SUR LA GESTION DELEGUEE (CONCESSION DE SERVICE PUBLIC)

Le recours à la gestion déléguée – *via* la conclusion d'une concession de service public – s'inscrit dans la continuité du contrat actuel et apparaît être la solution adaptée aux besoins de la Ville de Dijon eu égard à ses nombreux avantages.

Ce mode de gestion permettant tout à la fois :

- **de confier l'exploitation de l'activité à un professionnel du secteur pour optimiser la gestion et la dynamiser ;**
- **d'assurer un contrôle fin et précis de la gestion du service public grâce aux clauses imposées dans le contrat ;**
- **de transférer le principal du risque d'exploitation et donc de faire supporter au concessionnaire (i) l'aléa économique tenant à l'évolution des activités proposées, à leur fréquentation, au résultat de la stratégie de gestion, (ii) l'aléa technique tenant à l'obligation de maintenir le bon fonctionnement continu de l'équipement, (iii) la responsabilité des dommages causés tant aux usagers qu'aux tiers par le fonctionnement des services.**

De ce simple fait, les différents inconvénients propres à la gestion directe et externalisée serait écartés.

Pour ces raisons, la gestion déléguée de ce service public apparait comme le mode de gestion le plus adapté aux besoins de la Ville de Dijon.

5. CARACTERISTIQUES DES OUTILS DE GESTION

16. Parallèlement aux choix du mode de gestion et en complément de l'hypothèse selon laquelle le contrat de concession de service public – adapté au cas d'espèce – pourrait être confié à un opérateur externe, la Ville de Dijon dispose également d'outils de gestion à sa disposition pour l'exécution de son service public, à savoir :

- La SPL ;
- La SEM ;
- La SEMOP.

5.1 La SPL

17. **Principe** – Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent constituer entre eux uniquement une société publique locale, composée de 2 actionnaires au minimum dont l'objet consistera à exécuter les activités qui lui seront confiées par ses actionnaires par le biais de contrats.

La SPL est compétente pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.

Elle offre la possibilité pour les collectivités locales de rationaliser l'action publique en mutualisant les moyens, tout en bénéficiant de la souplesse de la comptabilité privée

Autre avantage présenté par la SPL, la possibilité pour les collectivités territoriales de bénéficier du *in house*, c'est-à-dire de confier directement à la SPL sans mise en concurrence et sans publicité, la gestion d'un service public. Pour bénéficier de ce *in house*, trois conditions doivent être respectées :

- Actionnariat 100% public ;
- Réalisation de 80% au moins de l'activité de la SPL avec les personnes publiques adhérentes ;
- Exercice par chaque actionnaire d'un contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services.

18. **Limites** – Toutefois, les obligations imposées aux collectivités locales pour échapper à la mise en concurrence pour l'attribution de leurs contrats peuvent parfois peser lourdement sur le fonctionnement des activités externalisées à la SPL :

- Le risque d'exploitation est supporté par la collectivité à hauteur de sa participation au capital ;
- Des ressources financières limitées : l'obligation, pour la SPL, de n'agir que pour le compte de ses actionnaires, limite l'optimisation des recettes et rend obligatoire le recours aux seuls actionnaires en cas de difficultés financières ou de besoin de

ressources supplémentaires. A la différence de la SPL, la SEM permet la recherche de partenaires privés qui apportent une masse financière supplémentaire aux activités exercées par apport en capital ou en compte courant ;

- Une obligation de mise en concurrence transférée à la SPL : l'absence de mise en concurrence ne vaut que pour les contrats passés entre les actionnaires et la SPL. Ainsi, pour ses besoins propres et pour l'exécution du contrat passé avec ses actionnaires, la SPL est soumise au CCP ;
- Un contrôle strict à mettre en œuvre par les collectivités : le *in house* est conditionné, entre autres, au respect de la mise en place d'un contrôle analogue des collectivités sur la SPL. Ce contrôle est loin d'être évident à mettre en œuvre et peut être un frein à l'autonomie de gestion et à la souplesse qu'offre le droit des sociétés privés.

19. Appliqué au cas d'espèce – La Ville de Dijon pourrait envisager de confier le futur contrat de concession de service public à une SPL sans avoir à mettre en place de procédure de mise en concurrence préalable.

Cela induirait en conséquence (i) une reprise du personnel affecté au service public en application de l'article L. 1224-1 du code du travail, (ii) un transfert partiel du risque financier sur la Ville de Dijon du fait de sa qualité d'actionnaire, (iii) une maîtrise totale sur le service public.

Trois difficultés juridiques principales se poseraient néanmoins :

- La création d'une SPL suppose que chaque actionnaire détienne au moins une des compétences fixées dans les statuts de la SPL. Or, le développement et l'aménagement économique, social et culturel appartiennent à Dijon Métropole et non la Ville de Dijon ce qui pourrait induire un risque sur la légalité de la structure *ad hoc*.
- Par le mécanisme du *in house*, la Ville de Dijon n'aura plus à mettre en concurrence le mode de gestion choisi pour l'exploitation du parc des expositions et du palais des congrès. Or, il se peut que la collectivité ait plutôt intérêt de faire jouer la concurrence pour optimiser le coût de ce service public ;
- Le capital de la SPL devra être suffisant pour financer l'exploitation du site.

CONCLUSION SUR LA SPL

Le choix de confier le contrat de concession de service public à une SPL n'apparaît pas être la solution la plus robuste et adéquate pour la Ville de Dijon eu égard aux risques tenant notamment à la qualité d'actionnaire et à la nécessité d'identifier un associé, c'est-à-dire une autre collectivité territoriale bénéficiant d'une compétence en lien avec le PEX.

Pour ces raisons, la SPL ne semble pas répondre aux attentes et aux besoins de la Ville de Dijon.

5.2 La SEM

20. Principe – Par exception au principe général d'interdiction de prise de participation des collectivités territoriales au capital de sociétés anonymes, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent créer des sociétés d'économie mixte locales (SEM) ou prendre des participations dans ces sociétés.

Le régime juridique des SEM est codifié pour la partie législative aux articles L. 1521-1 à L. 1525-3 du CGCT. Les SEM revêtent la forme juridique d'une société anonyme, à savoir une société dont le capital est divisé en actions et qui est constituée entre des associés qui ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports. Leur organisation et leur fonctionnement doivent être conformes au droit commun des sociétés tel que défini dans le code du commerce.

Elles disposent d'au moins sept actionnaires, dont l'un est obligatoirement une personne privée. Les collectivités locales doivent être majoritaires et détenir entre 50 et 85% du capital.

L'objet social est étendu et son champ d'intervention se situe dans le cadre des compétences légales des collectivités actionnaires :

- Opérations d'aménagement, de conception, de construction, réalisation, entretien-maintenance ;
- Exploitation de SPIC ;
- Exploitation de toute autre activité d'intérêt général ;
- Intervention dans le domaine de la santé ;
- Prise de participation dans des sociétés commerciales.

Du fait de la présence d'actionnaires privés, la SEM peut intervenir pour d'autres personnes que ses seuls actionnaires publics. Elle est autorisée à travailler pour le compte d'entreprises privées. De même, la présence d'actionnaires privés lui permet de lever plus facilement les fonds nécessaires à la réalisation de son objet social. En contrepartie, les opérations qu'elle réalise avec les collectivités actionnaires sont soumises à une procédure de mise en concurrence et de publicité préalable.

La SEM recense deux avantages supplémentaires par rapport à la SPL :

- Possibilité de limiter l'investissement de la collectivité actionnaire par le recours à des actionnaires privés
- Mise en œuvre d'un contrôle de la SEM moins strict que dans le cas d'une SPL

21. Limites – Les inconvénients de la SEM sont comparables à ceux de la SPL puisque cet outil suppose que la collectivité actionnaire détienne au moins une des compétences fixées dans les statuts de la SEM.

En outre, la collectivité, en qualité d'actionnaire majoritaire, devra investir dans le capital social de la SEM et supporter les pertes, à l'inverse d'un contrat de concession classique qui serait confié à un opérateur externe.

En sus, *a contrario* d'une SPL, la SEM est soumise au respect du CCP – la collectivité ne pouvant bénéficier du in house, elle devra organiser une mise en concurrence et une publicité préalable pour confier à cette structure la gestion du service public.

22. Appliqué au cas d'espèce – La Ville de Dijon pourrait envisager de confier le futur contrat de concession de service public à une SEM sous réserve de mettre en place une procédure de mise en concurrence préalable.

Néanmoins et pour le reste (à l'exception du mécanisme *in house*), le raisonnement est similaire à celui tenu *supra* s'agissant de la SPL, étant précisé que dans cette hypothèse la Ville de Dijon restera le principal actionnaire supposant un risque financier plus important.

CONCLUSION SUR LA SEM

Le choix de confier le contrat de concession de service public à une SEM n'apparaît pas être la solution la plus robuste et adéquate pour la Ville de Dijon eu égard aux risques tenant notamment à la qualité de seul actionnaire et à la nécessité d'une mise en concurrence préalable de la SEM pour lui attribuer un contrat.

Pour ces raisons, la SEM ne semble pas répondre aux attentes et aux besoins de la Ville de Dijon.

5.3 La SEMOP

23. Principe – La SEMOP, régie par l'article L.1541-1 du CGCT, est constituée pour une unique opération et a pour objet à la fois d'attribuer le contrat et d'en assurer l'exécution.

La SEMOP n'a pas vocation à diversifier ses activités, c'est pourquoi elle ne peut pas prendre de participation dans une société commerciale. Elle est constituée pour une durée limitée qui correspond au délai d'exécution de la prestation. La société est dissoute de plein droit à son expiration.

Son objet, qui est fixé lors de la mise en concurrence, peut consister :

- Soit en la réalisation d'une opération de construction, de logement ou d'aménagement ;
- Soit en la gestion d'un service public ;
- Soit enfin en toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales.

Tout comme la SEM, la SEMOP revêt la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce.

Le président du conseil d'administration ou du conseil de surveillance est un représentant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales.

Au niveau du capital, la SEMOP est composée d'au moins deux actionnaires. A la différence d'une SEM, la SEMOP ne peut être constituée que d'une seule personne publique : une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales. Néanmoins, la présence en son sein de plusieurs opérateurs économiques est possible. L'actionnariat public est compris entre 34 % et 85 % et, la part des actions détenues par la personne privée entre 15 % et 66 % des actions.

La particularité et l'intérêt de la SEMOP réside dans le mode de mise en concurrence puisqu'une seule consultation est organisée pour à la fois :

- choisir la personne privée qui deviendra actionnaire de la SEMOP aux côtés des acteurs publics ;
- attribuer le contrat à la SEMOP. Le contrat n'est pas attribué au candidat sélectionné pour devenir l'actionnaire privé de la SEMOP mais directement à cette nouvelle structure.

La sélection du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat à la SEMOP mise en place sont ainsi effectuées par un unique appel public à la concurrence respectant la procédure applicable aux contrats de concession.

En complément des informations obligatoires selon la nature du contrat destiné à être conclu, l'AAPC comporte un document de préfiguration, précisant la volonté de la collectivité territoriale de confier l'opération projetée à une SEMOP à constituer avec le candidat sélectionné.

Ce document de préfiguration de la société d'économie mixte à opération unique comporte notamment :

- Les principales caractéristiques de la SEMOP : la part de capital que la collectivité territoriale souhaite détenir ; les règles de gouvernance et les modalités de contrôle dont la collectivité souhaite disposer sur l'activité de la société définies, le cas échéant, dans un pacte d'actionnaires ; les règles de dévolution des actifs et passifs de la société lors de sa dissolution ;
- Le coût prévisionnel global de l'opération pour la collectivité territoriale et sa décomposition.

24. Limites – *A contrario* de la SEM classique, la procédure est plus complexe puisqu'elle suppose une mise en concurrence pour le choix de l'actionnaire privé et l'attribution du contrat, la création d'une société, l'obligation pour la collectivité de définir dès l'AAPC des éléments importants.

Néanmoins et à l'instar de la SPL et de la SEM des inconvénients subsistent puisque (i) cet outil suppose que la collectivité actionnaire détienne au moins une des compétences fixées dans les statuts de la SEMOP, (ii) la collectivité, en qualité d'actionnaire, devra investir dans le capital social de la SEMOP et supporter les pertes, à l'inverse d'un contrat de concession classique qui serait confié à un opérateur externe.

25. Appliqué au cas d'espèce – La Ville de Dijon pourrait envisager de confier le futur contrat de concession de service public à une SEMOP sous réserve de mettre en place une procédure de mise en concurrence préalable visant à (i) choisir la personne privée qui deviendrait actionnaire et (ii) attribuer le contrat.

La constitution d'une SEMOP entre la Ville de Dijon et un exploitant privé permettrait :

- au projet de bénéficier du dynamisme, de la souplesse, des compétences, de la capacité d'innovation et du savoir-faire d'entreprises privées spécialisées.
- à la Ville de Dijon de disposer d'un pouvoir d'information et de contrôle renforcé.

Néanmoins et pour le reste (à l'exception du mécanisme *in house*), le raisonnement est similaire à celui tenu *supra* s'agissant de la SPL et de la SEM et pose en ce sens des risques juridiques non négligeables.

CONCLUSION SUR LA SEMOP

Le choix de confier le contrat de concession de service public à une SEMOP n'apparaît pas être la solution la plus robuste et adéquate pour la Ville de Dijon eu égard aux risques tenant notamment à la qualité d'actionnaire.

Pour ces raisons, la SEMOP ne semble pas répondre aux attentes et aux besoins de la Ville de Dijon.

6. CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DU FUTUR CONTRAT

6.1 Les prestations imposées au concessionnaire

26. Le futur contrat de concession de service public aura pour objet de confier au concessionnaire l'exploitation du parc des expositions et du palais des congrès – celui-ci se verra remettre les ouvrages existants.

La Ville de Dijon financera les travaux de réhabilitation du parc des expositions et du palais des congrès – *via* la passation de plusieurs marchés – sous sa propre maîtrise d'ouvrage.

La convention imposera au concessionnaire entre autres :

- **Les obligations générales :**
 - La prise en charge et l'exploitation complète de l'équipement ;
 - La promotion et la communication ;
 - La gestion administrative et financière ;
 - La perception des recettes sur les usagers ;
 - La sécurité des installations et des usagers selon la réglementation en vigueur ;
 - Le respect des normes d'hygiène et de sécurité et l'ensemble des contrôles techniques réglementaires nécessaires ;
 - Le parfait état de propreté des ouvrages, installations et biens confiés ;
 - L'entretien général, la maintenance courante et le renouvellement des ouvrages, installations et biens confiés selon des modalités qui seront précisées dans le DCE.

- **Une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des travaux de réhabilitation, comprenant notamment l'assistance :**
 - A la passation des marchés nécessaires à l'exécution des travaux ;
 - Au suivi de la conception ;
 - Au suivi de la réalisation des travaux.

- **La programmation des évènements (salons, congrès etc.) ;**

- **La gestion aux risques et périls du service ;**

- **L'entretien et la maintenance courante de l'ensemble des équipements comportant notamment :**
 - la définition précise des obligations du fermier en matière d'entretien ;
 - le suivi du patrimoine : la remise des installations en bon état d'entretien en fin de contrat.

Le détail des prestations et l'ensemble des obligations du concessionnaire feront l'objet d'une description lors de l'établissement du dossier de consultation des entreprises.

6.2 La rémunération du concessionnaire

27. La rémunération du concessionnaire sera liée aux résultats de l'exploitation du service public – celui-ci supportant les risques et périls de l'exploitation.

Les revenus du concessionnaire sont constitués :

- Des produits de location des salles ;
- De l'organisation de manifestations à caractère économique, sportif et culturel ;
- Des produits annexes ;
- Des frais refacturés aux locataires de la salle.

Le concessionnaire s'engage à la signature du contrat à respecter les dispositions tarifaires, arrêtées avec la Ville de Dijon dans le contrat de concession de service public.

6.3 La rémunération de la Ville de Dijon

28. Une redevance annuelle sera versée à la Ville de Dijon par le concessionnaire ; elle sera constituée d'une part fixe et d'une part variable.

Une redevance de contrôle sera également due par le concessionnaire.

6.4 La transparence dans la gestion

29. Le concessionnaire devra rendre compte de sa gestion notamment par :

- la remise d'un rapport annuel d'activité ;
- les modalités classiques de contrôle et de sanction.

En tant que de besoin, le concessionnaire pourra être tenu au paiement d'une redevance de contrôle au profit de la Ville de Dijon.

Le détail des prestations et l'ensemble des obligations du concessionnaire feront l'objet d'une description lors de l'établissement des dossiers de consultation des entreprises.

6.5 Durée du contrat

30. Selon les dispositions de l'article L. 3114-7 du CCP :

La durée du contrat de concession est limitée. Elle est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire, dans les conditions prévues par voie réglementaire.

A l'instar des marchés publics, la durée des contrats de concession doit être déterminée en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire.

L'article R. 3114-2 du CCP précise que :

Pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse

les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat.

En matière de concession, il existe une différence relativement aux modalités de fixation de la durée d'un contrat de concession, selon que le concessionnaire est ou non chargé de la réalisation des travaux de premier établissement.

Pour les contrats prévoyant une telle obligation, la durée du contrat doit pouvoir excéder une durée de 5 ans et être fixée afin de permettre d'amortir les investissements initiaux. Cette durée est généralement fixée entre huit et dix ans selon les investissements engagés.

Dans le cas inverse, il apparaît que la durée par défaut du contrat de concession ne puisse excéder cinq ans.

Au cas d'espèce, le contrat de concession de service public aura une durée fonction de l'ensemble des charges qui pèseront sur lui.

La durée de la concession de service public sera de 5 ans.

6.6 Impact sur le personnel

31. En cas de changement d'exploitant, le futur contrat rappellera les dispositions applicables à la reprise du personnel (article L. 1224-1 du Code du travail potentiellement).

Cette même obligation sera imposée au concessionnaire en fin de contrat.

6.7 Modalités de contrôle

32. Le concessionnaire sera soumis à des procédures de contrôle permettant à la Ville de Dijon de s'assurer que les obligations mises à sa charge sont respectées. Il aura l'obligation d'informer la Ville de Dijon de tout dysfonctionnement concernant la gestion du parc d'expositions et du palais des congrès, de son fait ou non.

Le non-respect de ces obligations pourra faire l'objet de pénalités prévues au contrat, sans préjudice de mesures coercitives (mise en régie – déchéance).

Le concessionnaire devra fournir régulièrement et dans des conditions qui seront définies, à la Ville de Dijon toutes les informations de nature à lui permettre d'exercer son contrôle, en particulier en produisant annuellement le Rapport Annuel du Délégué (RAD) dont le contenu sera détaillé dans le dossier de consultation, ainsi qu'un rapport sur la qualité du service.

6.8 Fin du contrat

6.8.1 Absence de reconduction tacite et de prolongation

33. Le contrat ne pourra être tacitement reconduit.

La durée de la convention ne pourra être prolongée, à l'exception des cas particuliers définis à l'article L. 1411-2 du CGCT.

6.8.2 Sort des biens en fin de contrat

34. Au terme de la convention et ce, pour quelle que raison que ce soit, l'ensemble des biens, équipements et installations nécessaires à l'exploitation du service public, seront remis par le concessionnaire à la Ville de Dijon en bon état d'entretien, compte tenu de leur usage, selon les modalités et aux conditions à définir dans la convention.

Les biens de retour feront retour à la Ville de Dijon en fin de contrat. Les conditions de remise des biens de retour seront définies dans le contrat.

Les biens de reprise pourront être repris par la Ville de Dijon moyennant indemnité. Il s'agit des biens financés par le concessionnaire qui ne sont pas directement nécessaires à l'exploitation du service, notamment.