

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**

**Articles L. 1411-4 et 19 du code général des collectivités
territoriales**

SOMMAIRE

GLOSSAIRE	3
PREAMBULE.....	4
BILAN DE L'ACTUELLE CONCESSION DE SERVICE PUBLIC.....	6
PREMIERE PARTIE : CARACTERISTIQUES ET CHOIX DU MODE DE GESTION....	7
1.1. La gestion directe (ou régie)	8
1.2. La gestion semi-directe (SPL, SEM, SEMOP).....	11
1.2.1. La SPL.....	11
1.2.2. La SEM.....	13
1.2.3. La SEMOP.....	15
1.3. La gestion externalisée (marché public).....	17
1.4. La gestion déléguée (concession de service public à un opérateur)	18
1.5. Synthèse conclusive de la première partie.....	20
DEUXIEME PARTIE : CHOIX DU CONTRAT A CONFIER À LA SPL	9
1.1. Le choix du futur contrat de quasi-régie.....	9
1.1.1. Le marché public	9
1.1.2. La concession de service public	9
TROISIEME PARTIE : CARACTERISTIQUES DES PRESTATIONS A REALISER ..	10
1.1. Les prestations imposées au concessionnaire	10
1.2. La rémunération du concessionnaire	10
1.3. La rémunération de la Ville de Dijon	11
1.4. La transparence dans la gestion	11
1.5. Durée du contrat.....	11
1.6. Impact sur le personnel	12
1.7. Modalités de contrôle.....	12
1.8. Fin du contrat.....	12
A. Absence de reconduction tacite et de prolongation	12
B. Sort des biens en fin de contrat	13

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

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 arrivait initialement à échéance au 31 décembre 2022.

Par une délibération du 13 décembre 2021, le Conseil Municipal de la Ville de Dijon s'est prononcé favorablement sur le renouvellement de ce mode de gestion et donc pour l'exploitation du Parc des expositions et du Palais des congrès par voie de concession de service public.

Au terme de la procédure visant à l'attribution de ce contrat de concession, l'Association CONGREXPO dont l'offre n'avait pas été retenue, a saisi, par une requête du 16 décembre 2022 le juge du référé du Tribunal administratif de Dijon aux fins d'annulation de la procédure.

Un avenant 1 a été conclu entre l'association DIJON CONGREXPO et la Ville de Dijon afin de prolonger le contrat de concession jusqu'au 14 février 2023, dans un premier temps, afin d'assurer la continuité du service public.

Après analyse de la requête déposée, il a été décidé par arrêté du Maire en date du 30 décembre 2022 de déclarer sans suite la consultation en litige au motif que la régularité de procédure de consultation était affectée et qu'il convenait, en conséquence, de la déclarer sans suite pour un motif d'intérêt général.

La procédure de référé précontractuel engagée par DIJON CONGREXPO devenant alors sans objet, motivant le non-lieu à statuer rendu par la juridiction en date du 3 janvier 2023.

Concomitamment, la Ville de Dijon s'est engagée dans une réflexion plus générale, en partenariat avec la Métropole de Dijon, autour d'une gestion publique de l'équipement, afin d'en assurer une meilleure maîtrise et d'accroître son attractivité, notamment dans le cadre du développement du tourisme, en particulier du tourisme d'affaires.

La gouvernance, l'attractivité et le rayonnement du Parc des Expositions et du Palais des Congrès pourraient gagner en efficacité, au bénéfice du territoire, en étant réfléchies de manière globale et cohérente avec Dijon Métropole.

Compte tenu de ces éléments et afin de préserver la continuité du service public dans l'attente de la mise en place du futur mode de gestion, il est apparu nécessaire d'opérer une prolongation limitée du Contrat jusqu'au 15 avril 2023.

Il est nécessaire dès à présent 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, dans un premier temps, 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.

Dans le cas où la Ville s'orienterait vers la création d'une SPL à l'issue de la première partie du présent rapport, ce dernier aura pour objet dans un second temps de se prononcer sur le principe du contrat à confier à ladite SPL conformément aux dispositions de l'article L.1411-19 du CGCT, ainsi que sur les caractéristiques essentielles des missions qui seront confiées à l'exploitant.

BILAN DE L'ACTUELLE CONCESSION DE SERVICE PUBLIC

3. Le contrat actuel, tel qu'initialement signé le 4 février 2019, confié 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 (incluant la durée prolongée), 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 0,3M€.
- 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 42M€ HT, ne seront néanmoins pas confiés au prestataire en charge de l'exploitation du parc des expositions et du palais des congrès.

PREMIERE PARTIE : 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).
 - La **gestion semi-directe** à travers les outils de gestion suivants :
 - La SPL ;
 - La SEM ;
 - La SEMOP.
 - La **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.
7. Parallèlement aux choix entre un de ces 3 modes de gestion, la Ville de Dijon dispose également d'outils de gestion pour l'exécution de son service public, à savoir :
- Ces 3 outils permettent à la collectivité une meilleure maîtrise dudit service.
8. Comme précédemment exposé, la Ville de Dijon s'est engagée dans une réflexion plus générale, en partenariat avec la Métropole de Dijon, autour d'une gestion publique de l'équipement, afin d'en assurer une meilleure maîtrise et d'accroître son attractivité, notamment dans le cadre du développement du tourisme d'affaires.
9. La gouvernance, l'attractivité et le rayonnement du Parc des Expositions et du Palais des Congrès pourraient gagner en efficacité, au bénéfice du territoire, en étant réfléchies de manière globale et cohérente avec Dijon Métropole.
10. Il convient donc d'analyser ces modes de gestion.

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 ;

- **Évolutivité** : 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.

1.1. La gestion directe (ou régie)

11. 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.

12. 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 Palais 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, cette dernière 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 également seule à supporter le risque d'exploitation.

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 dans la mesure où la Ville serait seule à supporter les risques financiers et les risques d'exploitation afférents à cet équipement.

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

1.2. La gestion semi-directe (SPL, SEM, SEMOP)

1.2.1. La SPL

13. 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.

14. Si, contrairement à la gestion déléguée, le risque d'exploitation est supporté par la collectivité à hauteur de sa participation au capital, cette dernière est en mesure de profiter des bénéfices réalisés par la SPL.

Le risque d'exploitation est moindre que celui porté par la gestion en régie (il y a a minima 2 actionnaires dont le risque est divisé), et légèrement plus élevé qu'en gestion externalisée (le titulaire d'un marché d'exploitation peut supporter une partie du risque d'exploitation).

Il convient de noter néanmoins que 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 Code de la commande publique.

15. Par ailleurs, les collectivités actionnaires devront mettre en œuvre un contrôle strict de la SPL, analogue à celui des collectivités sur leurs propres services.

Le capital de la SPL devra également être suffisant pour financer l'exploitation du site.

16. Appliqué au cas d'espèce – La Ville de Dijon envisage de confier le futur contrat de concession de service public à une SPL.

Dijon Métropole envisage de participer à cette SPL aux côtés de la Ville au titre de sa compétence « développement du tourisme » dans la mesure où le Parc des expositions et le Palais des

congrès est sans nul doute un équipement concourant au développement du tourisme et notamment du tourisme d'affaire sur le territoire.

Ladite SPL pourrait avoir pour objet l'exploitation d'équipements culturels, de loisirs et de tourisme notamment d'affaires pour le compte exclusif de ses collectivités actionnaires.

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 et des contrats en cours (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.

Les avantages d'une telle structure sont les suivants :

- La Ville de Dijon recouvrera l'entière maîtrise du service ainsi que des investissements (ce qui a toute son importance dans la mesure où s'ouvre une période de rénovation importante de l'équipement) ;
- Les risques financiers et les risques d'exploitation seront partagés entre les 2 actionnaires ;
- La gestion commune de cet équipement par la Ville et la Métropole vont permettre d'accroître son attractivité et de le faire rayonner sur le territoire ;
- La SPL est une structure qui peut être créée rapidement ;
- La Ville n'aura pas d'obligation mettre en concurrence le mode de gestion choisi pour l'exploitation du Parc des expositions et du Palais des congrès, ce qui est fondamental au regard de la date de terme de la DSP actuelle.

CONCLUSION SUR LA SPL

Au vu de la réflexion menée par la Ville de Dijon telle que présentée plus avant, le choix de confier la gestion du Parc des expositions et du Palais des congrès à une SPL à créer en commun avec Dijon Métropole se présente comme une solution adéquate pour la Ville de Dijon.

1.2.2. La SEM

17. 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 deux 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

18. 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.

19. 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, elle devrait intégrer à minima un actionnaire privé et elle ne pourrait confier à la SEM l'exploitation des équipements sans l'avoir préalablement mise en concurrence (ce qui n'est d'une part pas l'objectif, et d'autre part pas envisageable d'ici le terme de la DSP actuelle).

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 principalement à la nécessité d'une mise en concurrence préalable de la SEM pour lui attribuer un contrat (ce qui n'est d'une part pas l'objectif, et d'autre part pas envisageable d'ici le terme de la DSP actuelle).

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

1.2.3. La SEMOP

20. 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 actif et passif de la société lors de sa dissolution ;
- Le coût prévisionnel global de l'opération pour la collectivité territoriale et sa décomposition.

21. 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.

22. 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, le raisonnement est similaire à celui tenu *supra* s'agissant 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 principalement à la nécessité d'une mise en concurrence préalable de l'opérateur qui sera co-actionnaire de la SEMOP, pour lui attribuer un contrat (ce qui n'est d'une part pas l'objectif, et d'autre part pas envisageable d'ici le terme de la DSP actuelle).

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

1.3. La gestion externalisée (marché public)

23.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 ;

24.Particularité du marché public– Il 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.

25.Appliqué au cas d'espèce – La Ville de Dijon pourrait faire le choix d'une gestion externalisée de la rénovation et l'exploitation du Parc des expositions et du Palais des congrès *via* la conclusion d'un ou plusieurs marché(s) public, dans lequel le cocontractant serait rémunéré directement et principalement forfaitairement par elle – les recettes d'exploitation perçues par le cocontractant serait alors reversées à la Ville de Dijon.

Ce faisant, ce mode de gestion présenterait à la fois certains inconvénients dans la mesure où le risque d'exploitation ainsi que le risque financier seraient à la charge de la Ville de Dijon, sans permettre à la Ville de recouvrer l'entière maîtrise de l'équipement et du service.

CONCLUSION SUR LA GESTION EXTERNALISEE (MARCHE PUBLIC DE SERVICE)

Le recours à la gestion externalisée présente des avantages qui sont néanmoins contrecarrés par deux difficultés qui pourraient se présenter à la Ville de Dijon :

- **Le risque d'exploitation en particulier commercial et le risque financier serait à sa charge ;**

- **La Ville ne recouvrerait pas l'entière maîtrise de l'équipement et du service comme elle le souhaite, et ne pourrait réellement y associer Dijon Métropole.**

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

1.4. La gestion déléguée (concession de service public à un opérateur)

26. 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.

27. 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.

28. 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.

29. 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 comme elle l'a déjà fait *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.

Mais comme précédemment indiqué, **la Ville souhaite recouvrer la totale maîtrise de l'équipement et du service public et y associer Dijon Métropole dans le cadre d'une politique plus globale d'attractivité du territoire et de développement du tourisme.**

CONCLUSION SUR LA GESTION DELEGUEE (CONCESSION DE SERVICE PUBLIC)

Si le recours à la gestion déléguée – *via* la conclusion d'une concession de service public – s'inscrit dans la continuité du contrat actuel, la Ville souhaite recouvrer la totale maîtrise de l'équipement et du service public et y associer Dijon Métropole dans le cadre d'une politique plus globale d'attractivité du territoire et de développement du tourisme.

La gestion déléguée à un opérateur tiers n'est donc pas la solution adéquate.

1.5. Synthèse conclusive de la première partie

La création d'une SPL aux côtés de Dijon Métropole **se présente comme une solution adéquate pour la Ville de Dijon à plusieurs égards :**

- La Ville de Dijon recouvrera l'entière maîtrise du service ainsi que des investissements (ce qui a toute son importance dans la mesure où s'ouvre une période de rénovation importante de l'équipement)
- La gestion commune de cet équipement par la Ville et la Métropole vont permettre d'accroître son attractivité et de le faire rayonner sur le territoire, en contribuant au développement du tourisme notamment d'affaires ;
- La SPL est une structure qui peut être créée rapidement ;
- La Ville n'aura pas d'obligation mettre en concurrence le mode de gestion choisi pour l'exploitation du Parc des expositions et du Palais des congrès, ce qui est fondamental au regard de la date de terme de la DSP actuelle.

Ladite SPL pourrait avoir pour objet l'exploitation d'équipements culturels, de loisirs et de tourisme notamment d'affaires pour le compte exclusif de ses collectivités actionnaires.

DEUXIEME PARTIE : CHOIX DU CONTRAT A CONFIER A LA SPL

30. Si la Ville faisait le choix de créer une SPL comme précédemment évoqué, il convient de se prononcer sur le contrat à confier à la SPL pour lui permettre de gérer le Parc des expositions et le Palais des congrès.

1.1. Le choix du futur contrat de quasi-régie

31. La Ville de Dijon pourra confier à la SPL la gestion du Parc des expositions et du Palais des congrès par un contrat de quasi-régie.

32. Il pourra s'agir soit d'un marché public, soit d'une concession de service public.

33. Les raisonnements à cet égard sont similaires à ceux tenus en Première Partie du présent rapport.

1.1.1. Le marché public

34. Le marché public présente les inconvénients de laisser à la charge de la Ville la quasi-totalité du risque d'exploitation.

Etant actionnaire de la SPL, la Ville maîtrisera le service ; elle n'a donc pas d'intérêts particuliers à choisir le marché public plutôt qu'une gestion déléguée à ladite SPL.

35. **Le marché public n'est donc pas le contrat de quasi-régie répondant aux besoins de la Ville.**

1.1.2. La concession de service public

36. Si une DSP ne peut pas être conclue avec toutes les SPL (à l'instar des SPL de traitement des déchets, puisque dans une concession de déchets, le risque porte sur les déchets tiers, alors que les SPL ne peuvent agir que pour leurs actionnaires), elle est ici possible dans la mesure où la SPL supportera les risques d'exploitation notamment.

La SPL devra être capitalisée par ses 2 actionnaires pour répondre aux besoins de l'exécution du contrat de DSP. Un pacte d'actionnaires prévoira les niveaux de participation, de retour sur investissement et de distribution des bénéfices, eu égard notamment à la propriété des équipements.

37. La concession présente les avantages suivants :

- les risques d'exploitation dont le risque commercial seront portés par la SPL et donc répartis entre les actionnaires à proportion de leur participation au capital ;
- la SPL s'étant vue déléguer la gestion des équipements (et non simple prestataire de services), les décisions d'exploitation seront communes à la Ville et à la Métropole, permettant une gestion globale et cohérente afin d'en assurer une meilleure maîtrise et d'accroître son attractivité, notamment dans le cadre du développement du tourisme, en particulier du tourisme d'affaires.

38. La délégation de service public est donc le contrat de quasi-régie répondant aux besoins de la Ville.

TROISIEME PARTIE : CARACTERISTIQUES DES PRESTATIONS A REALISER

1.1. Les prestations imposées au concessionnaire

39. Le futur contrat de concession de service public aura pour objet de confier à la future SPL l'exploitation du Parc des expositions et du Palais des congrès – celle-ci se verra confier les ouvrages existants. 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 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.

- **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.

1.2. La rémunération du concessionnaire

40. 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.

1.3. La rémunération de la Ville de Dijon

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

Une redevance de contrôle sera également due par le concessionnaire.

1.4. La transparence dans la gestion

42. 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.

1.5. Durée du contrat

43. 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.

Le terme de la concession de service public sera fixé au 31 décembre 2027.

1.6. Impact sur le personnel

44. 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.

1.7. Modalités de contrôle

45. 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.

1.8. Fin du contrat

A. Absence de reconduction tacite et de prolongation

46. 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.

B. Sort des biens en fin de contrat

47. 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.

* *
*