

VILLE DE MERIGNAC
PIN GALANT
RAPPORT SUR LE CHOIX DU MODE DE GESTION

Table des matières

1. Contexte 3

2. Bilan de l’activité..... 4

2.1 Bilan de l’exploitation 4

2.2 Conclusions principales de la revue analytique financière 4

3. Présentation des modes de gestion et d’exploitation 6

3.1 Les modes de gestion internalisée 6

 3.1.1. Observations préliminaires 6

 3.1.2. La régie dotée de la seule autonomie financière 6

 3.1.3. La régie dotée de la personnalité morale et de l’autonomie financière 7

 3.1.4. L’établissement public de coopération culturelle (EPCC) 8

 3.1.5. La société publique locale 8

3.2 Les modes de gestion externalisée..... 9

 3.2.1. Le marché public de service 9

 3.2.2. La délégation de service public 10

 3.2.3. La régie intéressée 10

 3.2.4. Opérateurs possibles en gestion externalisée 11

 3.2.5. Cas particulier de la Société d’Economie Mixte Locale 11

4. Tableau comparatif des modes de gestion 12

5. Tableau comparatif des structures de gestion 13

6. Choix du mode de gestion 14

7. Principales missions et caractéristiques de la délégation 16

7.1 Périmètre délégué..... 16

7.2 La nature et l’étendue des prestations déléguées..... 16

7.3 Mise à disposition au bénéfice de la Ville de Mérignac 16

7.4 Eléments de tarification 16

7.5 Durée du contrat..... 16

7.6 Relations financières avec la Ville de Mérignac 16

7.7 Investissement, renouvellement des biens, charges d’entretien et de maintenance..... 17

7.8 Responsabilité et contrôle..... 17

1. Contexte

La Ville de Mérignac est propriétaire d'un équipement culturel, le Pin Galant, constitué de plusieurs espaces :

- un auditorium de 1 414 places,
- des locaux annexes,
- le Pavillon du Pin Galant, d'une capacité de 1200 personnes et destiné à l'accueil de manifestations Congrès.

Cet équipement est historiquement géré par voie de délégations de service public successives, depuis 1989, le délégataire étant une SEML ayant aujourd'hui cette seule activité, la SEML MGE (Mérignac Gestion Equipement).

Equipement central de la politique culturelle de la Ville grâce aux évènements culturels qu'il accueille, le Pin Galant a vocation à permettre un accès à la culture pour le plus grand nombre.

La polyvalence de l'équipement du Pin Galant permet également des manifestations économiques et d'affaires (activité de congrès représentant 9% des recettes globales en 2022-2023).

Le contrat de délégation de service public arrive à expiration le 30 juin 2025.

Dans un rapport de 2023, la Chambre Régionale des Comptes a formulé une recommandation n°8 visant à « *élargir le champ de comparaison des différents modes de gestion, en distinguant SEM / opérateur externe et incluant régie personnalisée* ».

Cette observation porte essentiellement sur le risque pesant sur la Ville dans le cadre d'une gestion par une structure dans laquelle elle est actionnaire majoritaire, en comparaison avec une gestion externalisée confiée à un opérateur dont la Ville n'est pas actionnaire.

La Ville de Mérignac souhaite, dans cette perspective, engager une réflexion globale sur le choix du mode de gestion futur de l'équipement.

Un cadrage politique a été effectué qui a permis de définir des axes qui doivent guider la réflexion, et notamment :

- la poursuite de la pérennité, de l'équilibre financier et du rayonnement de l'activité culturelle de l'équipement Pin Galant ;
- le développement de l'accessibilité vers cet équipement pour les publics mérignacais, en particulier des scolaires, enfance et jeunesse et des publics empêchés du territoire ;
- le développement des liens, de la complémentarité et des projets partagés avec l'ensemble des acteurs culturels du territoire ;
- La maîtrise des coûts du financement de cet équipement par la Ville ;
- La réalisation des investissements nécessaires (bâtiment et matériel scénographique) qui répondent aux enjeux de transition écologique.

C'est dans ce contexte, et conformément aux dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) que le Conseil municipal est amené à se prononcer sur le choix du mode de gestion du Pin Galant et, dans l'hypothèse d'une concession de service public (ou délégation de service public), sur les caractéristiques des prestations que devra assurer le délégataire conformément aux dispositions de l'article L.1411-4 du CGCT.

2. Bilan de l'activité

2.1 Bilan de l'exploitation

Dans le contrat de concession actuel, le nombre minimal de spectacles est fixé à 75 et le nombre minimal de représentations à 105. Le nombre minimal annuel de spectacles et de représentations ne peut être inférieur à 10% de ces mêmes chiffres. Parallèlement à l'activité « spectacles », la Ville impose au concessionnaire de développer l'activité « congrès » de manière à optimiser l'utilisation de l'équipement. Le concessionnaire doit veiller à maintenir la location à un seuil minimal de 100 journées par an.

Malgré les difficultés rencontrées durant la pandémie qui ont fait sensiblement baisser le nombre de spectacles et de représentations, l'activité du Pin-Galant et son rayonnement à l'échelle du département demeure importante avec pour la saison culturelle 2022-2023 une fréquentation en hausse. La billetterie a ainsi enregistré 79 557 spectateurs par rapport à 66 617 spectateurs l'année précédente, soit une augmentation de plus de 19%. Les activités de congrès organisées sur le Pavillon ont quant à elles rassemblé 74 787 personnes. Cette reprise significative se traduit par un chiffre d'affaires en évolution positive.

Ainsi, le taux de remplissage du Pin Galant sur la dernière saison est de 74% soit une moyenne de près de 1000 spectateurs par représentation pour un coût d'achat de spectacle de 25 000 € en moyenne.

Sur le choix de programmation, la Ville tient au caractère éclectique des esthétiques adressées au grand public. Cette fréquentation pour la saison 2022/23 était de :

- Théâtre : 29% du public ;
- Danse : 17% du public ;
- Cirque/Magie : 17% du public ;
- Humour : 13% du public ;
- Concerts variétés 13% du public ;
- Concert classique et opéra /opérettes : 6% du public

Si l'exploitation actuelle donne, d'une façon générale, satisfaction, certains points pourraient être améliorés et doivent être pris en compte dans le choix du futur mode de gestion ainsi que sa mise en œuvre.

En particulier, l'accueil du public enfance et jeunesse résidant à Mérignac (public scolaire primaire et secondaire) ainsi que l'accueil des publics les plus éloignés de l'accès à la Culture (habitants des quartiers prioritaires politique de la Ville et public en situation de précarité). Dans le cadre de la prochaine période d'exploitation du Pin Galant, il sera attendu du gestionnaire qu'il dynamise l'accessibilité de l'équipement à un public plus large et qu'il développe les actions de médiation vers les publics scolaires en lien avec la Ville et ses partenaires associatifs. Il est attendu que le Pin Galant soit davantage intégré dans le projet de politique culturelle locale afin de développer les partenariats et les projets partagés avec tous les acteurs locaux.

La répartition des obligations d'entretien/maintenance entre le délégataire et la Ville manque de clarté. De plus, la Ville manque de visibilité sur l'exécution des obligations d'entretien/maintenance à la charge du délégataire, ces prestations étant réalisées en sous-traitance.

La Ville constate également que les investissements, à la charge du gestionnaire, sur les équipements scénographiques n'ont pu être réalisés alors qu'ils sont nécessaires au fonctionnement de la salle. Un diagnostic technique est en cours afin de faire un état des lieux exhaustif de tout le matériel nécessaire au fonctionnement scénographique de l'auditorium : éclairage, son, plateau, etc.

2.2 Conclusions principales de la revue analytique financière

- L'analyse a été opérée au vu des rapports annuels et documents complémentaires demandés. La partie spectacles y est plus développée que la partie location/congrès, dont les informations sont plus éparpillées.
- Le total des charges ainsi que le total des produits ont baissé en « effet miroir » par rapport au dernier contrat, et notamment l'année 18-19 (pré-covid). La subvention de fonctionnement de la Ville n'a, quant à elle, pas baissé sur la période (excepté la saison 20-21 impactée par le Covid). En conséquence, la part que représente cette subvention sur les produits totaux a augmenté de 5,5% entre la saison 18-19 (38,4%) et 22-23 (43,9%).
- Sur la même période, le résultat d'exploitation a connu une augmentation, dans un contexte de baisse des recettes propres. Il reste néanmoins modeste.

En détail les principales analyses sur ces produits :

-> *Billetterie et abonnements* : En hausse après deux années endiguées par la covid-19 et une reprise d'activité complexe en 21-22, les recettes de billetterie et de tarification n'ont pas retrouvé le niveau de produits de 2019 lors de la saison 22-23. Cela est lié en grande partie à la diminution du nombre de spectacles (79 représentations en 22-23 contre 110 en 18-19)

-> *Congrès* : L'activité congrès dépasse lors de la saison 22-23 ses résultats du contrat précédent après une augmentation continue depuis la période covid-19. Sa part des recettes globales est en légère augmentation sur le contrat présent

-> *Subvention de la Ville* : Une nette augmentation de la part de la subvention de la Ville dans le total des produits est constatée à partir de l'exercice 19-20. Ce ratio passe ainsi de 38,4% en 18-19 à 46% en 19-20 pour ensuite rester relativement stable.

	Pour rappel ancien contrat			Contrat actuel		
	17-18	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23
Compensation des contraintes de service public versée par le concédant	2 195 228	2 234 432	2 229 249	0	2 282 633	2 387 309
Produits totaux du Pin Galant	5 797 773	5 818 859	4 851 103	1 609 727	5 079 911	5 433 144
Part de la subvention de la Ville sur les produits totaux du Pin Galant	37,9%	38,4%	46,0%	-	44,9%	43,9%

Focus sur le total des charges :

Le total des charges est en légère augmentation entre la saison 21-22 et la saison 22-23 (+7%) mais reste inférieur de 8% par rapport à la saison 18-19. Cette logique suit ici la même variation que celle des produits vus plus tôt.

	Pour rappel ancien contrat			Contrat actuel		
	17-18	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23
Total des charges	5 787 258	5 817 699	4 807 795	1 670 961	4 994 628	5 363 712
Variation (par année)	-	1%	-17%	-65%	199%	7%

Focus sur les résultats d'exploitation :

Les résultats d'exploitation, ainsi que le ratio de rentabilité 21-22 et 22-23, sont supérieurs aux résultats observés sur le dernier contrat.

	Pour rappel ancien contrat			Contrat actuel		
	17-18	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23
Résultat d'exploitation	10 515	13 147	43 308	-61 234	85 283	69 432
Chiffres d'affaires (liasses comptables)	3 500 654	3 564 483	2 472 326	302 254	2 676 368	2 955 770
Ratio de rentabilité	0,30%	0,37%	1,75%	-20,26%	3,19%	2,35%
Trésorerie au 30/06 (Disponibilités + valeurs mobilières de placement)				2 331 265	1 879 805	2 225 223

Les catégories d'achats ayant connus une augmentation sur le contrat sont particulièrement la communication (politique numérique), le matériel (ampoules LEDs majoritairement) ainsi que les déplacements, missions et réceptions (en lien avec une reprise d'activité croissante).

3. Présentation des modes de gestion et d'exploitation

3.1 Les modes de gestion internalisée

3.1.1. Observations préliminaires

En cas de gestion en régie l'article L1412-1 du CGCT impose la création d'une régie dotée de l'autonomie financière (avec ou sans personnalité morale) pour la gestion d'un service public industriel et commercial (ou SPIC).

Ainsi, la régie directe n'est en principe envisageable que pour la gestion d'un service public administratif (ou SPA).

Un service public est présumé administratif sauf à ce que celui-ci soit qualifié d'industriel ou commercial par la loi ou que cette qualification découle de l'assimilation possible à une entreprise privée au regard des trois critères suivants **(i)** l'objet du service **(ii)** les modalités de fonctionnement **(iii)** et l'origine de ses ressources¹.

Les SPIC sont soumis au principe de l'équilibre financier² avec une possibilité, pour la collectivité d'une prise en charge par son budget général notamment **(i)** en cas de contraintes de service public **(ii)** en cas d'investissements qui ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs³.

La différence SPIC / SPA a une influence sur le régime du personnel :

- en cas de SPIC : le personnel relève du droit privé (sauf directeur et comptable s'il s'agit d'un comptable public) ;
- en cas de SPA : le personnel a la qualité d'agent public.

Dans son rapport la Chambre régionale des Comptes Nouvelle Aquitaine considère que le service public est industriel ou commercial.

Bien que ce point puisse être discuté au regard d'une jurisprudence qui ne le tranche pas définitivement, le choix a été fait de retenir la qualification de SPIC au vu de l'analyse faite par la Chambre régionale des Comptes Nouvelle Aquitaine précitée. La gestion en régie directe, doit ainsi, compte-tenu de cette potentielle qualification, être écartée.

Ainsi, sont étudiées la régie dotée de la seule autonomie financière et la régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

La régie est créée par délibération fixant ses statuts et sa dotation initiale. Cette délibération est précédée d'une consultation préalable du Comité Social Territorial⁴ (CST), et de la Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL)⁵.

3.1.2. La régie dotée de la seule autonomie financière

La régie est un service de la collectivité, avec une organisation particulière sur plusieurs points :

- d'un point de vue budgétaire, les produits et les charges de la régie font l'objet d'un budget distinct⁶ ;
- du point de vue de son administration, la régie est administrée par un directeur et conseil d'exploitation avec président, choisi en son sein⁷, sous l'autorité du maire et du conseil municipal⁸.

Le conseil est composé d'au moins 3 membres, les représentants du conseil municipal devant être majoritaires⁹.

Le conseil n'a qu'un rôle consultatif et de proposition.

Le directeur est désigné par le conseil municipal sur proposition du maire¹⁰, et est ensuite nommé par le maire¹¹.

¹ CE, 16 novembre 1956, Union Syndicale des Industries Aéronautiques

² Art. L.2224-1 CGCT

³ Art. L.2224-1 CGCT

⁴ Art. L.253-5 du code général de la fonction publique

⁵ Art. L.1412-2 CGCT

⁶ Art. L.2221-11 CGCT

⁷ Art. R.2221-9 CGCT

⁸ Art. R.2221-3 CGCT

⁹ Art. R.2221-4 et R.2221-6 du CGCT

¹⁰ Art. L.2221-14 CGCT

¹¹ Art. R.2221-67 CGCT

Si le pouvoir d'administration est confié au directeur, le maire reste le représentant légal et l'ordonnateur de la régie¹².

Le conseil municipal reste l'autorité budgétaire¹³.

ANALYSE DE LA GESTION EN REGIE DOTEE DE LA SEULE AUTONOMIE FINANCIERE	
Avantages	Inconvénients
<p>Contrôle de la Ville comme sur un de ses services Possibilité de mettre en place un projet culturel ambitieux, en fonction des avancées notamment des relations avec la DRAC en vue d'une « labélisation »</p>	<p>Nécessité de recourir à des prestataires externes pour certaines prestations ; Autonomie limitée de gestion ; Adaptation des règles de la comptabilité publique à la gestion d'activités événementielles. Complexité de la gestion dans la durée de cette activité spécifique (horaires décalés, statuts particuliers des activités spectacle vivants, etc.)</p>

3.1.3. La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière

Ce type de régie est un établissement public à part entière¹⁴ :

- d'un point de vue budgétaire, la régie dispose d'un budget propre ;
- du point de vue de son administration, la régie est administrée par un conseil d'administration, un président et un directeur¹⁵.

Le conseil d'administration est composé d'au moins 3 membres, les représentants du conseil municipal devant être majoritaires¹⁶.

Le directeur est nommé par le président du conseil d'administration¹⁷ sur proposition du maire¹⁸.

Le président du conseil d'administration est choisi en son sein¹⁹ et, dans le cas d'une régie chargée d'un SPA, ce président doit être membre du conseil municipal²⁰.

Le représentant légal de la régie dépend de la qualification de SPIC ou de SPA.

Lorsque la régie exploite un SPIC, le représentant légal de la régie est le directeur qui a la qualité d'ordonnateur²¹.

Lorsqu'elle exploite un SPA, le représentant légal et ordonnateur de la régie est le président du conseil d'administration²².

Dans les deux cas, l'autorité budgétaire est le conseil d'administration²³.

ANALYSE DE LA GESTION EN REGIE DOTEE DE LA PERSONNALITE MORALE ET DE L'AUTONOMIE FINANCIERE	
Avantages	Inconvénients
<p>Possibilité de contrôle étroit de la Ville grâce à la majorité au conseil d'administration Possibilité de mettre en place un projet culturel ambitieux, en fonction des avancées notamment des relations avec la DRAC en vue d'une « labélisation » Autonomie importante</p>	<p>Il est nécessaire de recourir à des prestataires externes pour certaines prestations Adaptation des règles de la comptabilité publique à la gestion d'activités événementielles Complexité de la gestion dans la durée de cette activité spécifique (horaires décalés, statuts particuliers des activités spectacle vivants, etc.)</p>

¹² Art. R.2221-63 CGCT

¹³ Art. R.2221-72 du CGCT pour les SPIC et R.2221.98 du CGCT pour les SPA

¹⁴ Art. L.2221-10 CGCT

¹⁵ Art. R.2221-2 CGCT

¹⁶ Art. R.2221-4 et R.2221-6 du CGCT.

¹⁷ Art. R.2221-21 du CGCT

¹⁸ Art. L.2221-10 du CGCT

¹⁹ Art. R.2221-9 CGCT

²⁰ Art. R.2221-55 CGCT

²¹ Art. R.2221-28 CGCT.

²² Art. R.2221-22 CGCT

²³ Art. R.2221-25 CGCT

3.1.4. L'établissement public de coopération culturelle (EPCC)

Les établissements publics de coopération culturelle sont visés à l'article L.1431-1 CGCT qui prévoit que « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent constituer avec l'Etat et les établissements publics nationaux un établissement public de coopération culturelle chargé de la création et la gestion d'un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture ». Toutefois, l'EPCC peut être constitué par plusieurs collectivités territoriales entre elles (c'est-à-dire sans l'Etat), celles-ci pouvant décider d'individualiser la gestion d'un service public culturel relevant de leur compétence par la création de cet EPCC²⁴.

La création est décidée par un arrêté du représentant de l'Etat, à la suite d'une demande des personnes publiques en ce sens²⁵.

Du point de vue de son administration²⁶ l'EPCC est administré par un conseil d'administration avec président²⁷.

Le conseil d'administration délibère sur toutes les questions relatives au fonctionnement de l'EPCC (et approuve notamment le budget)

Ce conseil d'administration est composé de 24 membres maximum, ce nombre pouvant être porté à 30 si l'étendue des missions assignées ou le nombre de collectivités le justifie²⁸.

Du point de vue de sa direction²⁹, l'EPCC est dirigé par un directeur nommé par le président du conseil d'administration, sur proposition de ce dernier après établissement d'un cahier des charges et appel à candidature³⁰.

Les statuts de l'EPCC déterminent notamment³¹ : **(i)** ses missions **(ii)** son caractère administratif ou industriel et commercial **(iii)** ses règles d'organisation et de fonctionnement **(iv)** le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil d'administration **(v)** les apports respectifs et la part respectives des contributions financières de chacune de personnes publiques.

Il pourrait être considéré que l'EPCC permet de contourner la qualification jurisprudentielle de SPIC et de SPA, en laissant aux membres le choix de celle-ci.

Toutefois, l'arrêté du préfet peut faire l'objet d'un recours, et le juge pourrait alors écarter la qualification retenue par les statuts.

ANALYSE DE LA GESTION PAR UN ETABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION CULTURELLE	
Avantages	Inconvénients
Pas de mise en concurrence préalable pour confier la mission. Souplesse permettant de viser un label	Nécessaire d'être deux (<i>circulaire n°2003/005 du 18 avril 2003 et rapport de juin 2010 de l'inspection générale des affaires culturelles sur les EPCC</i>) donc de trouver une autre personne publique membre Application du code de la commande publique par l'EPCC Complexité de mise en œuvre avec le temps nécessaire à la procédure Complexité de la gestion dans la durée de cette activité spécifique (horaires décalés, statuts particuliers des activités spectacle vivants, etc.)

3.1.5. La société publique locale

Les SPL peuvent être créées par **au moins deux collectivités territoriales** et groupements, notamment pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général³².

Ainsi, il serait donc nécessaire, pour la Ville de Mégnac, de trouver un autre actionnaire public local pour participer avec elle au capital de cette SPL.

²⁴ Art. L.1412-3 CGCT
²⁵ Art. L.1431-2 CGCT.
²⁶ Art. R.1431-7 CGCT
²⁷ Art. L.1431-3 CGCT
²⁸ Art. R.1431-4 CGCT
²⁹ Art. R.1431-13 CGCT
³⁰ Art. L.1431-5 et R.1431-10 du CGCT
³¹ Art. R.1431-2 du CGCT
³² Art. L.1531-1 CGCT

Il est précisé que l'objet des SPL doit concourir à l'exercice **d'au moins une compétence de chacun des actionnaires**.

La principale différence avec les SEML est que leur actionnariat est entièrement détenu par des personnes publiques (absence d'actionnaire privé).

Cette différence leur permet de bénéficier de l'exception de quasi régie (ou in house).

Le bénéfice de la quasi-régie (ou in house) est soumis à la réunion de trois critères³³:

- le pouvoir adjudicateur doit exercer sur la structure un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services (le contrôle analogue peut être conjoint) ;
- l'entité contrôlée doit réaliser l'essentiel de son activité (plus de 80%) pour le ou les pouvoirs adjudicateurs qui la détiennent (ou pour des personnes morales contrôlées par le ou les pouvoirs qui la contrôlent) ;

Concernant les SPL, l'article L.1531-1 du CGCT leur interdisant d'exercer leurs activités pour d'autres que leurs actionnaires, ce critère ne trouvera pas à s'appliquer la SPL doit réaliser 100% de ses activités pour le ou les pouvoirs qui la détiennent.

la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés au capital, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.

ANALYSE DE LA GESTION PAR UNE SOCIETE PUBLIQUE LOCALE	
Avantages	Inconvénients
Administration totalement publique, avec contrôle accru de la part des personnes publiques Possibilité de se prévaloir de l'exception de « quasi régie » et donc de confier la gestion « en direct » à la SPL sans nécessité de procédure « DSP » ou « marché public » préalable	Application du code de la commande publique par la SPL. Difficulté de mise en œuvre avec le temps nécessaire à la procédure Complexité de la gestion dans la durée de cette activité spécifique (horaires décalés, statuts particuliers des activités spectacle vivants, etc.)

3.2 Les modes de gestion externalisée

3.2.1. Le marché public de service

Le marché public est un mode de gestion externalisée dans lequel le titulaire fournit une prestation à la collectivité et perçoit une rémunération fixée en échange de l'exécution de cette prestation³⁴.

L'exploitation du service n'est pas transférée / déléguée au cocontractant, il s'agit uniquement de lui confier une prestation de service.

Le risque pèse, in fine, sur l'acheteur, le cocontractant n'assumant pas les aléas d'exploitation (notamment en cas d'insuffisante fréquentation de la salle) : le prix fixé sera versé au titulaire, peu importe les résultats d'exploitation.

Depuis la loi n°2014-1545 du 20 décembre 2014, le titulaire peut encaisser les produits d'accès dans le cadre d'une organisation soumise à avis conforme du comptable public³⁵.

Cette faculté évite la constitution d'une régie de recettes.

La passation des marchés publics est encadrée par le code de la commande publique (CCP), qui les soumet à une procédure de publicité et de sélection préalable, dont les modalités diffèrent en fonction de la valeur estimée du besoin.

ANALYSE de la GESTION EN MARCHE PUBLIC	
Avantages	Inconvénients
Contrôle étroit par la collectivité	Limitation du risque assumé par le cocontractant. Faible nombre de concurrents potentiels (schéma peu usuel dans ce secteur)

³³ CJCE Teckal, C 107/98 et art. L.2511-3 et L.3211-1 du CCP

³⁴ Art. L.111-1 du CCP

³⁵ Art. L.1611-7-1 du CGCT

3.2.2. La délégation de service public

Mode de gestion déléguée, la concession fait peser le risque d'exploitation sur le concessionnaire³⁶.

La contrepartie financière de l'exploitation peut être constituée du simple droit d'exploitation, ou de ce droit assorti d'un prix, en l'occurrence une subvention.

Le risque transféré doit impliquer une réelle exposition aux aléas liés à l'activité déléguée³⁷.

Dans le cadre de l'exploitation d'une salle de spectacles telle que le Pin Galant, le risque repose sur la fréquentation (ou non) lors des manifestations artistiques organisées

Dans le cadre d'une concession, une mission globale est confiée au délégataire : il a alors la charge de la gestion et de l'exploitation du service, c'est-à-dire qu'il doit mettre en place un ensemble de moyens financiers, matériels, humains et techniques pour répondre aux objectifs prévus au contrat avec la Ville.

La passation des contrats de concession est encadrée par le code de la commande publique, qui les soumet à une procédure de publicité et de sélection préalable³⁸.

ANALYSE DE LA GESTION EN DELEGATION DE SERVICE PUBLIC	
Avantages	Inconvénients
<p>Le délégataire assume le risque d'exploitation (pour une SEML la responsabilité des actionnaires est limitée au capital investi sauf faute de gestion)</p> <p>La mise en concurrence permet d'envisager plusieurs offres afin de « challenger » les candidats et de travailler avec un opérateur culturel spécialisé et expert du domaine</p>	<p>Peu de souplesse du modèle (les modifications du contrat sont encadrées)</p> <p>Les attentes de la collectivité sont soumises aux aléas du marché de trouver un candidat qui saura au mieux répondre à ses attentes de service public</p>

3.2.3. La régie intéressée

La régie intéressée est « un mode de délégation mixte d'un service par lequel le cocontractant est chargé de faire fonctionner ce service, mais il est rémunéré par la collectivité, qui demeure responsable de la direction du service. Ainsi, la rémunération du cocontractant est composée d'une partie fixe versée par la collectivité (« redevance ») et d'une partie indexée sur les résultats d'exploitation »³⁹.

Ainsi, le régisseur assume la gestion pour le compte de la collectivité moyennant une rémunération qui n'est pas assurée par les usagers. Comme pour les marchés publics, depuis la loi n°2014-1545 du 20 décembre 2014, le titulaire peut encaisser les produits d'accès dans le cadre d'une organisation soumise à avis conforme du comptable public⁴⁰, ce qui évite la constitution d'une régie de recettes.

En fonction du niveau de risque assumé par le concessionnaire, la régie intéressée pourra être qualifiée de marché public ou de concession de service.

La régie intéressée entraîne une difficulté réelle pour les gestionnaires des services publics locaux pour déterminer avec une sécurité suffisante la procédure à retenir, qui se traduit notamment au stade du contrôle de la légalité des actes correspondants des collectivités locales ou de leurs établissements publics.

ANALYSE DE LA GESTION EN REGIE INTERESSEE	
Avantages	Inconvénients
<p>Gestion par un régisseur investi dans l'activité au profit d'un résultat financier favorable</p>	<p>Risque lié à la requalification en marché/DSP en fonction du niveau d'aléa transféré (analyse au cas par cas obligatoire)</p> <p>Caractère faiblement incitatif du mode de rémunération (faible association au risque d'exploitation) et faible nombre de concurrents potentiels (schéma peu usuel dans ce secteur)</p>

³⁶ Art. L.1121-1 CCP.

³⁷ Art. L.1121-1 du CCP.

³⁸ Art. L.3121-1 et s du CCP

³⁹ Conseil d'Etat, Famille « activité économique », Fiche n°13 « Contrats de concession »

⁴⁰ Art. L.1611-7-1 du CGCT

3.2.4. Opérateurs possibles en gestion externalisée

Plusieurs types d'opérateurs sont possibles en gestion externalisée notamment les associations loi 1901, les sociétés commerciales (SA/SAS...), ou les Sociétés d'Economie Mixte Locales

3.2.5. Cas particulier de la Société d'Economie Mixte Locale

Le marché de service, la délégation de service public ou la régie intéressée peuvent être portés par une Société d'Economie Mixte Locale. Les SEML sont régies par le Titre II du Livre V de la Première partie du CGCT⁴¹.

Les SEML ne peuvent bénéficier de l'exception de quasi régie, le troisième critère précité relatif à l'absence de participation directe de capitaux privés au capital, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée ne peut être considéré comme rempli dans le cas d'une SEML.

L'avantage de la gestion par une SEML est de permettre à l'actionnaire public, une collectivité par exemple, d'être représentée au sein du Conseil d'Administration de la société ce qui peut faciliter le fonctionnement et l'organisation du service public délégué.

Par ailleurs, en réponse à l'observation faite par la Chambre Régionale des Comptes concernant le précédent rapport sur le choix du mode de gestion, il convient de préciser qu'une SEML dans laquelle la Ville est actionnaire majoritaire ne l'engage pas au-delà du capital investi, sauf faute de gestion.

⁴¹ Art. L.1521-1 à L.1525-3 du CGCT

4. Tableau comparatif des modes de gestion

	Gestion externalisée			Gestion internalisée	
MODES DE GESTION	Marché public	Délégation de service public	Régie intéressée	Régie dotée de la seule autonomie financière	Régie personnalisée
Mise en œuvre et délais	Procédure MP +/- 6 mois	Procédure DSP +/- 9 mois	Procédure DSP ou MP +/- 9 mois ou +/- 6 mois	Délibération et consultations préalables +/- 3 mois	Délibération et consultations préalables +/- 3 mois
Gouvernance	Instance du titulaire	Instance du délégataire	Instance du délégataire	Conseil d'exploitation, sous l'autorité du maire et du conseil municipal	Conseil d'administration
Mise en concurrence préalable pour confier l'exploitation	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Contrôle	Selon les modalités prévues par le contrat	Selon les modalités prévues par le contrat	Selon les modalités prévues par le contrat	Contrôle « direct » par le conseil municipal et le maire	Contrôle par la représentation au CA
Régime comptable	Comptabilité privée	Comptabilité privée	Comptabilité publique	Comptabilité publique	Comptabilité publique
Régime du personnel	Droit privé	Droit privé	Droit privé	Si SPIC : droit privé (hors directeur / comptable si comptable public) Si SPA : droit public	Si SPIC : droit privé (hors directeur / comptable si comptable public) Si SPA : droit public
Contrats avec les tiers / application code de la commande publique	Non	Non	Non	Oui	Oui
Risque d'exploitation	Ville	Cocontractant	Cocontractant ou Ville (selon le modèle choisi)	Ville	Ville

5. Tableau comparatif des structures de gestion

STRUCTURES DE GESTION	CREATION D'UNE STRUCTURE DE GESTION DEDIEE Sans mise en concurrence		STRUCTURES de GESTION DELEGUEE Marché public – Régie intéressée - DSP		
	EPCC	SPL	SEML	Société commerciale	Association
Mise en œuvre et délais	Partenariat public Délibération Arrêté préfet +/- 6 mois	Partenariat public Délibération Création +/- 6 mois	Procédure DSP +/- 9 mois		
Gouvernance	Conseil d'administration (ville + autre, en fonction de la répartition)	Conseil d'administration (ville + autre, en fonction de la répartition)	Conseil d'administration (ville représentée)	Organe de gouvernance propre à la structure et selon ses statuts	
Mise en concurrence préalable pour confier l'exploitation	Non	Non	Oui		
Contrôle	Contrôle partagé avec les autres membres par la représentation au CA	Contrôle par le contrat + via la représentation au CA	Selon les modalités prévues par le contrat		
Régime comptable	Comptabilité publique	Comptabilité privée	Comptabilité privée		
Régime du personnel	Si SPIC : droit privé (hors directeur / comptable si comptable public) Si SPA : droit public	Droit privé	Droit privé		
Contrats avec les tiers / application code de la commande publique	Oui	Oui	En fonction de la qualification (ou non) de pouvoir adjudicateur	Non	
Risque d'exploitation	EPCC/membres	SPL (in fine, sur les actionnaires)	SEML	SA / SAS	Association

6. Choix du mode de gestion

Au regard des modes et structures de gestion exposés ci-dessus, il apparaît que la Ville de Mérignac peut choisir :

- d'exploiter directement le Pin Galant ;
- de confier l'exploitation du Pin Galant en contrôlant ladite exploitation.

Le critère essentiel de distinction est celui du transfert « de risque » qui, dans ce secteur d'activité, se caractérise notamment par le risque commercial (capacité à attirer les segments d'activités de type congrès, réunions, conférences, séminaires, colloques, spectacles, expositions et autres manifestations, commercialisation, marketing territorial) et la gestion du personnel (polyvalence des postes – adaptation).

Le choix entre gestion externalisée ou exploitation en régie/EPCC dépend du niveau de gestion et de contrôle que la Ville souhaite exercer :

- internalisation plus ou moins importante dans le cadre d'une régie ou d'un EPCC, avec la passation de marchés publics pour certaines prestations non exécutées par la régie ou l'EPCC ;
- délégation de la gestion du service à un tiers. La Ville transfère l'exploitation (et au moins le risque découlant des charges supportées) à un tiers extérieur dans le cadre d'un contrat (délégation de service public ou marché public).

En principe, la gestion en régie a vocation à permettre un meilleur contrôle du service public par la collectivité.

Toutefois, la réalité du contrôle dépend des moyens, notamment humains, dont disposera la collectivité pour assurer ce contrôle.

Si la collectivité ne dispose pas, en interne, des moyens humains et techniques nécessaires à l'exploitation du Pin Galant, elle devra passer des marchés publics pour confier à un prestataire l'exécution des prestations qu'elle ne pourrait pas ou ne souhaiterait pas réaliser.

Le choix de la régie aurait un impact sur l'organisation et le fonctionnement de la Ville, notamment s'agissant des ressources humaines. La reprise en régie impliquerait la reprise du personnel actuellement employé par le délégataire, et, le cas échéant, un renforcement des équipes. La reprise en régie de l'exploitation du Pin Galant impliquerait également, pour la Ville, la faculté de conserver les équipes en place sur le long terme (possibilité de « turn-over »).

Ces points sont également applicables à une gestion par un EPCC.

Concernant le projet culturel que la Ville souhaiterait mettre en place, le choix de modes de gestion internalisée tels que la régie ou l'EPCC permettrait la mise en place d'un label de façon plus efficace, ces modes de gestion pouvant évoluer au fur et à mesure de l'exploitation.

Concernant la création d'une SPL, si le bénéfice de la quasi régie comporte un avantage non négligeable, la recherche d'un partenaire public compétent permettant sa création rend actuellement cette structure inadaptée à la gestion du Pin Galant. L'absence de partenaire désigné rend également, en l'état, l'EPCC inadapté à la gestion envisagée.

La délégation de service public permet de faire supporter le risque au délégataire, notamment le risque commercial lié à la fréquentation du Pin Galant, tout en le responsabilisant dans la gestion de l'équipement et dans la qualité globale du service rendu aux usagers. Le délégataire supporte une partie au moins des aléas sur les charges et les produits.

Cette formule paraît cohérente avec l'objectif de la Ville de Mérignac d'une gestion rationnelle et dynamique de l'équipement.

A ce titre, le choix de la délégation de service public apparaît plus adapté que celui du marché public de service, où le risque commercial reposerait sur la Ville.

La régie intéressée étant soit un marché public soit une délégation de service public, celle-ci pourrait être envisagée dans le cadre d'une délégation de service public. Toutefois, le fait que celle-ci soit peu fréquente pourrait décourager certains candidats potentiels.

Le manque de flexibilité du modèle de la gestion externalisée (délégation de service public ou marché public) implique que le projet culturel soit défini par la Ville en amont, et ne subisse plus par la suite de modifications pouvant être vues comme substantielles. Toutefois, la Ville pourrait toujours porter un projet culturel ambitieux.

La dimension commerciale et marketing de l'exploitation doit également être soulignée et prise en compte. Le recours à un professionnel spécialisé dans la gestion et l'exploitation des équipements économiques, culturels et touristiques constitue un atout réel au regard de l'augmentation constante des obligations et normes auxquelles sont soumises les activités de service public et de la concurrence entre les collectivités propriétaires d'équipements.

En synthèse :

- L'EPCC et la SPL qui nécessitent l'association d'au moins deux personnes publiques apparaissent en l'état exclus en l'absence de partenaire public identifié ;
- La régie (autonome ou personnalisée) risquerait de soulever des difficultés en termes de gestion (adaptation du personnel à un nouveau cadre juridique plus rigide, perspective d'évolution, attractivité de la régie dans un secteur où les opérateurs au niveau national sont essentiellement privés) et de gestion technique (soumission des contrats aux règles de la commande publique, soumission aux règles de la comptabilité publique) ;
- Le recours à un marché de service ne permet pas de responsabiliser le cocontractant en lui transférant un réel aléa d'exploitation ;
- Si la régie intéressée pourrait être retenue dans le cas où celle-ci entraînerait un réel transfert de risque, il apparaît que ce choix de mode de gestion, peu commun, entraînerait un risque de réduction de la concurrence.

C'est pourquoi, et compte tenu de ce qui précède, il est proposé de retenir la délégation de service public comme mode de gestion du Pin Galant.

7. Principales missions et caractéristiques de la délégation

Les missions et caractéristiques définies ci-dessous constituent les prescriptions minimales qui seront communiquées aux candidats admis à présenter une offre. Le délégataire sera chargé de la gestion et de l'exploitation des espaces mis à sa disposition conformément à un dossier de consultation des entreprises qui sera transmis aux candidats.

7.1 Périmètre délégué

Le périmètre délégué intègre :

- Le Pin Galant, composé d'un auditorium de 1414 places et de locaux annexes,
- le « Pavillon du Pin Galant », d'une capacité de 1200 personnes et destiné à l'accueil de manifestations type congrès

7.2 La nature et l'étendue des prestations déléguées

- Le délégataire assurera la gestion du service qui lui est délégué et sera, à ce titre, chargé des missions suivantes :
- la promotion, la prospection et la commercialisation du Pin Galant et du Pavillon du Pin Galant ;
- l'accueil et l'organisation des manifestations et événements au sein des équipements ;
- la programmation de spectacles, dans le respect des objectifs qualitatifs et quantitatifs fixés ;
- la promotion du territoire en lien avec les acteurs locaux et les partenaires institutionnels et autres éléments culturels, afin de développer des partenariats permettant le rayonnement du Pin Galant d'un point de vue culturel, mais également de façon à développer la notoriété du Pavillon du Pin Galant—
- le développement des actions de médiation vers les publics scolaires, enfance et jeunesse et le renforcement de l'accessibilité de l'équipement par les publics empêchés
- la gestion et la formation du personnel du Pin Galant ;
- la gestion administrative et financière du service ;-
- la perception des produits sur les usagers ;
- la fourniture, le gros entretien et le renouvellement du matériel scénique et sécurité tels qu'ils seront développés dans son offre notamment pour maintenir le Pin Galant à un niveau de standard équivalent à celui des équipements similaires ;
- le niveau d'entretien maintenance sur les bâtiments du Pin Galant avec la répartition entre ce qui relève du propriétaire et du gestionnaire

7.3 Mise à disposition au bénéfice de la Ville de Mérignac

La Ville de Mérignac imposera au délégataire un certain nombre de contraintes de fonctionnement, en rapport avec la vocation de ces équipements publics et plus précisément la mise à disposition annuelle à la Ville ou à des organismes et associations désignés par la Ville de Mérignac, de tout ou partie des espaces, dans la limite de 15 journées d'occupation.

De plus, le délégataire mettra à disposition des places gratuites par représentation directement programmée par le délégataire.

7.4 Eléments de tarification

Pour l'accès aux différents espaces ainsi que pour l'ensemble des activités proposées aux différents usages, les candidats proposeront dans leur offre les conditions et modalités tarifaires sur la base de la tarification existante, étant entendu qu'une certaine souplesse devra être laissée aux candidats, afin de lui laisser la possibilité de proposer des offres tarifaires packagées.

Des tarifs en faveur de certains publics devront être proposés (notamment personnes en recherche d'emploi, publics scolaires, moins de 18 ans, étudiants, seniors...), sous le contrôle de la Direction de la Culture de la Ville.

La Ville autorisera le délégataire à pratiquer une politique de remises commerciales afin de lui permettre l'accès des ouvrages au plus grand nombre d'utilisateurs.

7.5 Durée du contrat

La durée du contrat serait fixée à cinq (5) ans.

7.6 Relations financières avec la Ville de Mérignac

Le délégataire percevra directement les produits auprès des usagers et supportera directement les charges du service. Les candidats s'engageront par conséquent sur un niveau de charges et de recettes attendues sur la durée du contrat. La Ville de Mérignac versera une subvention forfaitaire d'exploitation et une subvention forfaitaire d'investissement, d'un montant total qui ne pourra être supérieur à celui versé actuellement.

Par ailleurs, la convention pourra prévoir des modalités d'un intéressement de la Ville de Mérignac aux résultats de l'exploitation du service délégué, dans l'hypothèse où le résultat dégagé serait supérieur aux prévisions du délégataire. Les modalités de détermination de cet intéressement seront fixées contractuellement à l'issue des négociations. Enfin, en contrepartie de la mise à disposition des biens, le délégataire versera en sus une redevance annuelle.

7.7 Investissement, renouvellement des biens, charges d'entretien et de maintenance

La Ville de Mérignac mettra à disposition les ouvrages du Pin Galant et du Pavillon du Pin Galant, ainsi que tous les biens nécessaires à l'exploitation et déjà présents sur les lieux.

Le délégataire sera chargé d'assurer l'ensemble des prestations d'entretien et de maintenance courants des ouvrages et des biens immobiliers et mobiliers ainsi que les réparations de tous les dommages éventuellement causés aux biens.

Pour l'exécution du contrat, sont considérés comme des réparations locatives, les travaux d'entretien courant, menues réparations y compris les remplacements d'éléments assimilables aux dites réparations, consécutifs à l'usage normal des locaux et équipements.

S'agissant des opérations de gros entretien et de maintenance (GER) elles sont réalisées selon les dispositions de la norme AFNOR FDX 60-000, que ces opérations concernent les bâtiments ou les installations techniques.

A cet effet, le délégataire aura la responsabilité d'assurer les opérations de GER des niveaux 1,2 et 3 (entretien courant et entretien spécifique) de la norme AFNOR sur tous les biens et matériel mis à disposition, la Ville assumant les opérations des niveaux 4 et 5 (gros entretien et renouvellement), excepté concernant les équipements scéniques et de sécurité.

Concernant le matériel scénique et celui de sécurité, le délégataire aura en charge la fourniture du matériel précité nécessaire au maintien du Pin Galant à un niveau correspondant aux standards attendus pour un équipement de cette envergure, et aura en charge les niveaux 1 à 5 des opérations de GER telles que définies ci-dessus de ces matériels et équipements sur la durée du futur contrat.

Un projet d'équipement sera demandé aux candidats lors de la remise des offres.

Une provision relative au GER sera mise en place par le délégataire. A cet effet, la subvention de la Ville distinguera les missions d'exploitation culturelle des missions d'entretien et de renouvellement qu'elle finance.

7.8 Responsabilité et contrôle

Le délégataire sera responsable du bon fonctionnement du service dans le cadre du respect des missions qui lui sont confiées.

Il fera son affaire de tous les risques et litiges pouvant provenir du fait de son exploitation. Le délégataire sera seul responsable vis-à-vis des tiers de tous accidents, dégâts et dommages de quelque nature que ce soit.