

Arche Agglo

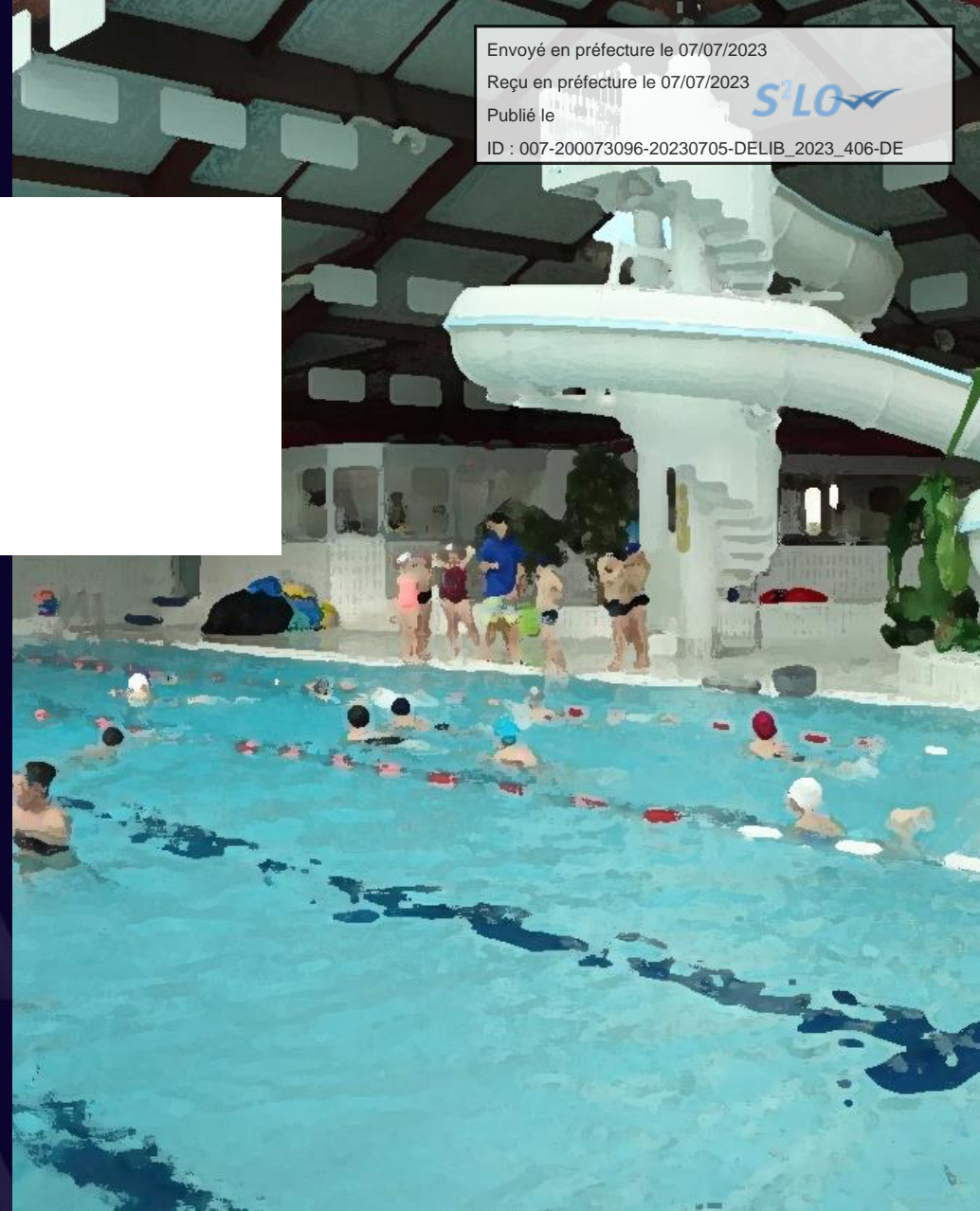
Espace aquatique Linaë

Rapport Modes de Gestion | juin 2023 |

VOS CONTACTS

Thomas DUFOUR

Jonathan HENOCHSBERG



1 - Introduction.....	3
1.1. Objet du présent rapport	3
1.2. Linaë : caractéristiques principales de l'équipement.....	3
2 - La gestion directe	5
2.1. La régie simple	5
2.2. La régie autonome	6
2.3. La régie personnalisée.....	8
3 - Marché Public	9
3.1. Caractéristiques principales	9
3.2. Enjeux financiers des marchés publics	9
3.3. Allotissement – Marché public global	10
4 - Concession	11
4.1. Définition.....	11
4.2. Typologie des contrats de concession	11
4.3. Caractéristiques principales	12
5 - Analyse comparative.....	13
6 - Conclusion.....	16
6.1. Synthèse	16
6.2. Recommandations.....	16

1 - Introduction

1.1. Objet du présent rapport

Le présent rapport a pour objet de **mener une étude comparative des modes de gestion et d'exploitation de l'espace aquatique Linaë** dans le cadre particulier de la Collectivité et de ses attentes et en lien avec la situation observée sur le territoire.

Pour rappel, **l'espace aquatique est actuellement exploité par le biais d'une convention de délégation de service public**, dont l'exécution fait actuellement l'objet d'un diagnostic détaillé par le groupement assistant à maîtrise d'ouvrage.

Il convient encore de rappeler à titre liminaire que les collectivités publiques choisissent librement, pour répondre à leurs besoins, d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique (art. L. 3 du Code de la commande publique).

Trois modes de gestion sont, dès lors, envisageables pour assurer l'exploitation de l'espace aquatique Linaë : la régie, le marché public et la concession.

1.2. Linaë : caractéristiques principales de l'équipement

L'équipement a été confié à un opérateur privé, la société Equalia, par voie de délégation de service public. Ce contrat est entré en vigueur en juin 2016 et se termine le 30 juin 2024.

Le centre aquatique Linaë se compose des éléments suivants :

- Un bassin sportif de 25 mètres
- Un bassin d'apprentissage et ludique de 180 m²
- Une pataugeoire de 40 m² à 2 niveaux pour les petits (entre 20 et 40 cm) et tous petits (entre 10 et 20 cm)
- Un pentagliss de 3 pistes
- Des gradins d'environ 150 places assises,

- Une toiture découvrable sur le bassin d'apprentissage
- Une plaine de jeux et d'animations en extérieur pour enfants comprenant 9 installations (jeux d'eau, fontaine, jets mousseux, brumisateurs, arbre à seaux d'eau)

La crise sanitaire a freiné la progression de fréquentation que l'équipement connaissait chaque année depuis son ouverture :

- 2017 : 155 677 entrées
- 2018 : 176 242 entrées
- 2019 : 190 893 entrées
- 2020 : 83 159 entrées, 7 mois d'ouverture
- 2021 : 62 035 entrées, ouverture de mai 2021 pour les scolaires puis juin 2021 pour le public.
- 2022 : 103 350 entrées
- 2023-Π : 28 178 (+16% vs 2022)

La répartition de la fréquentation, sur la base du nombre de passages, est la suivante :

- Grand public : 68%
- Scolaire : 25%
- Associations-clubs : 12%

La collectivité verse annuellement à l'opérateur une contribution forfaitaire, dont le montant a été préalablement défini dans le contrat. Sur la période 2016-2022, le total des versements s'élève à 3 753 k€ HT, soit 575 k€/an en moyenne. Sur la même période les recettes commerciales s'élèvent à 3 215 k€ HT, soit 474 k€/an en moyenne.

1.3. Synthèse de l'audit de l'équipement

Qualité de l'information transmise à la collectivité :

L'exploitant Equalia fournit un rapport annuel de bonne facture, permettant une information satisfaisante de la collectivité. Les mouvements de personne sur le poste de direction ont cependant dégradé la qualité et les délais de l'information transmise. Les données nécessaires à l'audit ont été collectés auprès des services d'Arche Agglo qui disposaient de l'essentiel des

informations. Des compléments ont été demandés à l'exploitant qui les a fournis avec un délai long malgré une forte mobilisation du directeur actuel.

L'analyse des données comptables et des données transmises au sein du rapport annuel sont cohérentes. Le rapport annuel est donc fiable et exploitable.

Performance de l'exploitant :

Dès le démarrage du contrat, les niveaux de charges et recettes se situaient en-dessous du prévisionnel. Après 2,5 ans d'ouverture, cet écart se resserrait en 2019. Sur ce point, il faut convenir de la difficulté de l'exercice pour les candidats à la concession en 2015, qui par définition sur un équipement neuf, ne disposaient pas de données réelles historique.

- A partir de 2020, la comparaison entre le prévisionnel du candidat et le réalisé est biaisée en raison de la crise sanitaire qui a bouleversé l'équilibre financier, en particulier sur les produits, qui restent en 2022, inférieur aux niveaux atteints lors de l'ouverture et les années suivantes. L'analyse montre que le covid a eu des répercussions sur 3 exercices complets.
- Les charges atteignent en 2022 leur niveau le plus élevé depuis l'ouverture, en raison à la fois de l'augmentation générale des prix qui pèse sur les achats et les charges de personnel, ainsi que sur un retour à la normale concernant les plages d'ouverture.
- L'analyse du rapport trimestriel T1 2023, montre que la fréquentation a retrouvé une dynamique (+15% par rapport à 2022). Cette performance reste à confirmer au 2^{ème} semestre 2023.

L'exercice de comparaison avec d'autres centres aquatiques, en DSP et en régie, démontre que les montants de charges et de recettes pour Linaë sont cohérents et situés dans l'épure de sites comparables. Il conviendra d'être attentif à l'avenir au niveau de charges qui se situe plutôt dans la moyenne haute. Le niveau de recette commerciale est satisfaisant mais peut potentiellement être amélioré en jouant sur les prix : le ticket moyen est pénalisé par la panne du hammam.

Enfin, le délégataire supporte des frais de structure facturés par la maison-mère pour un montant (42 k€/an) dans la moyenne basse des pratiques. La

société dédiée ARIANE cumule un résultat net inférieur au prévisionnel, avec un niveau de 20K€/an. Ainsi, la marge nette n'appelle pas de réserves.

Préconisations en vue du choix du mode de gestion :

Il conviendra d'être attentif à contenir les charges dans leur niveau actuel. Il s'agit ici d'un défi généralisé à l'ensemble des exploitants de services publics. L'équipement devra par ailleurs reconquérir entièrement le public qu'il avait lors de l'ouverture et conquérir une nouvelle clientèle.

2 - La gestion directe

Les modes de gestion directe se différencient les uns des autres par une plus ou moins grande autonomie du service public par rapport à la Collectivité.

Dans cette gradation, on distingue trois modalités :

- La régie simple ;
- La régie dotée de l'autonomie financière ;
- La régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale.

2.1. La régie simple

Elle constitue la modalité de gestion la plus directe possible du service public par une Collectivité.

En effet, dans ce cadre, le service public concerné ne se distingue pas, notamment sur le plan organique, des autres services de la collectivité et cette dernière assure seule le service avec son budget général ainsi que ses ressources en matériel et en personnel.

L'organisation est ainsi pensée en interne et dépend des services et de l'exécutif de la collectivité, voire de son organe délibérant s'agissant, par exemple, du budget et de la création de poste. Sa création n'obéit à aucun formalisme particulier, hormis consultation du Comité Social de Territoire.

Son fonctionnement est celui de tout service de la Collectivité. La régie simple est uniquement mobilisable pour la gestion d'un service public administratif (SPA) et ne peut être mise en œuvre pour celle d'un service public industriel et commercial (SPIC) qui nécessite de créer soit une régie autonome, soit une régie personnalisée (article L. 1412-1 du CGCT).

La qualification de SPA ou de SPIC est toujours un sujet prégnant concernant les centres et espaces aquatiques. Concernant les centres aquatiques exploités en régie, y compris lorsqu'ils comportent des activités purement commerciales (aquabike, espaces bien-être...), ils sont, en général, qualifiés de SPA eu égard à leurs conditions d'exploitation et de fonctionnement (notamment sur les aspects RH et financiers – Tribunal des Conflits, 9 janvier 2017, *Communauté d'agglomération d'Annemasse – Les Voirons*, n°4074).

La régie simple paraît donc envisageable en l'espèce.

2.2. La régie autonome

La régie autonome ou « *dotée de l'autonomie financière* » est prévue à l'article L. 2221-11 du CGCT et son régime est précisé par les articles L. 2221-12 à L. 2221-14 et R. 2221-63 à R. 2221-98 du Code Général des collectivités territoriales.

Une régie est dite autonome lorsqu'elle bénéficie d'une certaine autonomie financière sans pour autant disposer de la personnalité morale.

La création est décidée par délibération de l'assemblée délibérante. La délibération arrête et fixe les statuts et les moyens mis à disposition¹. Elle définit également les règles essentielles de son organisation et de son fonctionnement (règles tarifaires notamment).

Le **contenu des statuts** est limitativement encadré par les articles R. 2221-4 et suivants du CGCT.

Ils fixent notamment :

- Le nombre de membres du conseil d'exploitation, qui ne peut être inférieur à trois ;
- Les catégories de personnes parmi lesquelles sont choisis celles d'entre elles n'appartenant pas au Conseil municipal ;
- La durée de fonction des membres ainsi que la durée du mandat du Président et du ou des vice-présidents du Conseil d'exploitation ;
- Les modalités de quorum ;
- Les modalités de renouvellement.

Le Comité Social de Territoire et la CCSPML devront être consultés avant création. La régie autonome reste sous le contrôle de la Collectivité mais dispose d'organes propres de gestion :

- En vertu de l'article R. 2221-63 du CGCT, le représentant de la collectivité publique est le représentant légal de la régie dotée de la seule autonomie financière et il en est l'ordonnateur. Il prend les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du conseil municipal. Il présente au conseil municipal le budget et le compte administratif ou le compte financier. Il peut, sous sa responsabilité et sa surveillance, déléguer sa signature au directeur pour toutes les matières intéressant le fonctionnement de la régie.
- **Le conseil d'exploitation de la régie** peut comprendre en son sein des personnes extérieures aux membres élus de la collectivité. Mais il convient de noter qu'il est nécessaire que les membres de la collectivité détiennent la majorité des sièges au sein de cet organe. Les membres du conseil d'exploitation sont désignés par l'organe délibérant sur proposition de l'exécutif et révoqués dans les mêmes formes². De plus, le conseil d'exploitation élit en son sein un président³.
- En vertu de l'article R. 2221-64 du CGCT, le Conseil d'exploitation délibère sur les catégories d'affaires pour lesquelles l'assemblée délibérante de la collectivité ne s'est pas réservé le pouvoir de décision ou pour lesquelles ce pouvoir n'est pas attribué à une autre autorité (liée au fonctionnement de ce

¹ Article R. 2221-1 du CGCT.

² Article R. 2221-5 du CGCT.

³ Article R. 2221-9 du CGCT.

type de régie) ou par les statuts de la régie. Le pouvoir du conseil d'exploitation est donc très variable, selon les choix qui seront émis par la collectivité, qui peut décider de déléguer ou non un certain nombre de décisions à l'exception des prérogatives qui lui sont expressément dévolues par la loi. Le conseil d'exploitation est, obligatoirement, consulté par l'exécutif de la collectivité sur toutes les questions d'ordre général intéressant le fonctionnement de la régie. Le conseil peut procéder à toutes mesures d'investigation et de contrôle. Il présente à l'exécutif de la collectivité toutes propositions utiles.

- Le **directeur** assure le fonctionnement des services de la régie et pour cela, il prépare le budget et procède sous l'autorité de l'exécutif de la collectivité aux ventes et aux achats courants, dans les conditions fixées par les statuts. Enfin, il tient le conseil au courant de la marche du service. Le directeur est nommé par le Président d'Arche Agglo⁴.
- Application des règles de la comptabilité publique ;
- Budget propre voté par l'assemblée délibérante. Le rôle du conseil d'exploitation est essentiellement consultatif et les décisions restent prises par l'organe délibérant de la collectivité ;
- Le plus souvent, la régie s'accompagne de marchés publics confiés à des opérateurs privés (services ou travaux, par exemple pour la maintenance...).

L'assemblée délibérante de la collectivité, après avis du conseil d'exploitation et dans les conditions prévues par le règlement intérieur, délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie :

- Approbation des plans et devis afférents aux constructions neuves ou reconstructions, travaux de première installation ou d'extension ;
- Vote du budget de la régie et délibération sur les comptes ;
- Délibération sur les mesures à prendre d'après les résultats de l'exploitation à la fin de chaque exercice et, au besoin, en cours d'exercice ;
- Fixation des taux des redevances dues par les usagers de la régie.

L'agent comptable est celui de la collectivité (R. 2221-76 du CGCT).

La régie autonome est donc envisageable en l'espèce.

⁴ Article R. 2221-67 du CGCT.

2.3. La régie personnalisée

La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière est un mode de gestion des services publics locaux (art. L. 2221-2 à L. 2221-20 et R. 2221-18 à R. 2221-62 du CGCT). La régie constitue ici une **personne morale de droit public**. Conformément à l'article L. 2221-10 du CGCT, les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière sont dénommées établissements publics.

Cette institution est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et peut, par là même, accéder, seule, à la vie juridique et prendre les mesures juridiques, administratives et financières nécessaires à la gestion du service public dont elle a la charge.

Il appartient à l'organe délibérant de la collectivité territoriale de créer la régie personnalisée. La délibération doit clairement définir le ou les services publics dont elle aura la charge ainsi que les statuts de la régie et le montant de sa dotation initiale.

L'**organisation administrative de la régie personnalisée** fait appel à des organes distincts de la collectivité qui l'a créée. Les régies personnalisées sont, en effet, administrées par un conseil d'administration, son président ainsi qu'un directeur.

- Le **conseil d'administration** possède une compétence de droit commun pour délibérer sur toutes les questions intéressant le fonctionnement et l'activité de la régie personnalisée (acquisition, location, passation et exécution des marchés). Ses membres (au moins 3) sont désignés par l'organe délibérant sur proposition de son organe exécutif. L'organe délibérant de la personne publique locale peut prévoir la présence dans le conseil d'administration de la régie de personnalités choisies en raison de leur compétence dans le domaine couvert par le service public en cause ou de l'intérêt qu'elles portent à ce domaine. Cette solution possède l'avantage de faire entrer dans le conseil des personnes apportant dans la gestion de la régie personnalisée et du service public une approche différente de celle des élus territoriaux.
 - Les membres du conseil d'administration sont nommés pour une durée fixée par les statuts de la régie et qui ne saurait excéder la durée du mandat de l'organe délibérant de la collectivité qui a créé la régie. Les fonctions d'administrateur sont gratuites. Cependant, les frais de déplacement engagés par les administrateurs pour se rendre au conseil d'administration peuvent être remboursés, sur justificatifs.
 - En son sein, le conseil élit un président et plusieurs vice-présidents. Le président convoque le conseil qui se réunit au moins une fois tous les 3 mois, il préside ses séances, qui ne sont pas publiques, et en cas de partage de voix, la sienne est prépondérante.
 - En plus des séances normales convoquées à l'initiative du président, le conseil est réuni à la demande du préfet ou de la majorité de ses membres. Les textes donnent la possibilité à l'exécutif de la personne publique locale qui a créé la régie d'assister personnellement, ou par personne interposée, aux séances du conseil et d'y disposer d'une voix consultative. Le directeur de la régie assiste aux séances également avec voix consultative, sauf lorsqu'il est personnellement concerné par l'affaire en discussion.
- Le **président du conseil d'administration** et le **directeur de la régie personnalisée** ont une importance variable selon que le service géré a un caractère administratif (SPA) ou bien industriel et commercial (SPIC).

Les règles applicables au **personnel de la régie personnalisée** suivent celles de la fonction publique territoriale.

De la même façon, le **régime des biens, des travaux et des marchés** suit les règles classiques issues des textes ou de la jurisprudence administrative.

La régie personnalisée est donc envisageable en l'espèce.

3 - Marché Public

3.1. Caractéristiques principales

La gestion par marchés publics suppose le respect des caractéristiques suivantes :

- La conservation de la maîtrise d'ouvrage publique et des responsabilités afférentes par la collectivité ;
- Un contrôle poussé sur le titulaire ;
- L'interdiction de faire peser un risque commercial sur le titulaire du contrat ;
- Le financement public et non-différé des investissements ou du déficit d'exploitation ;
- L'obligation de recourir à des procédures plus encadrées que pour la passation d'autres contrats (difficulté de négocier notamment).

Le marché public est défini comme « *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.* » (Article L. 1111-1 du Code de la commande publique).

3.2. Enjeux financiers des marchés publics

Le risque est, dans ce cas, porté par la collectivité. Il y a délivrance par un titulaire d'une prestation pour un prix donné et défini au préalable, avec le principe important d'interdiction du paiement différé.

Quelques points de vigilance :

- Le cadrage des prestations attendues, d'un point de vue technique, doit être particulièrement détaillé afin de pouvoir faire l'objet d'une retranscription exacte d'un point de vue économique par chaque candidat dans le cadre de la procédure de passation. Ceci permet ainsi de respecter l'absence de transfert du risque lié à la prestation.
- Confier une part de renouvellement dans le cadre d'un marché doit faire l'objet d'une définition précise des travaux de renouvellement attendus sur la durée du marché. La gestion du renouvellement est moins souple que dans le cas d'un contrat de concession.

Les marchés publics, comme les délégations de service public intègrent des charges supplémentaires qui ne sont pas présentes en régie : frais de structure plus élevés, impôts sur les sociétés et impôts locaux, marge de l'attributaire.

Les marchés publics peuvent permettre d'obtenir des coûts plus optimisés qu'en délégation de service public pour des prestations très cadrées. Le cadrage des prestations (en amont de la passation, pour obtenir des réponses parfaitement adaptées de la part des candidats) est donc un enjeu important. En revanche, en cas d'aléa fort (évolution de la fréquentation...) sur le service, cette solution est moins adaptée, en l'absence de transfert du risque commercial.

Le titulaire dispose alors d'un moindre intérêt à améliorer la gestion de l'équipement et l'accroissement des fréquentations.

3.3. Allotissement – Marché public global

Il s'agit de la forme traditionnelle de marchés publics, dont la passation est soumise au principe d'allotissement et au principe de séparation du concepteur et du réalisateur pour la construction d'ouvrages soumis aux règles applicables à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

Dans cette hypothèse, le titulaire du marché ne pourrait pas prendre en charge de travaux autres que ceux de simple renouvellement. Tout nouvel investissement devrait être réalisé par un marché public distinct.

Il est toutefois possible de déroger à l'obligation d'allotissement en passant un marché public global de performance pour associer l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance. Ces objectifs sont définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique. Il comporte des engagements de performance mesurables.

Pour autant, selon les termes de l'article L. 2171-3 du Code de la Commande Publique, le marché public global de performance doit nécessairement associer la réalisation de prestation d'exploitation ou de maintenance à des prestations de réalisation ou de conception-réalisation.

En l'occurrence, à notre connaissance, la Collectivité n'envisage pas la réalisation de travaux pour le centre aquatique. Par conséquent, **le recours à un marché public global de performance est, pour le moment, exclu.**

4 - Concession

4.1. Définition

L'article L. 1121-1 du Code de la commande publique définit la concession :

« Un contrat de concession est 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. 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. »

La distinction fondamentale avec un marché public réside dans le transfert vers le cocontractant d'un risque lié à l'exploitation.

Quelles que soient les modalités de rémunération du cocontractant, il conviendra de se demander s'il existe à la charge du cocontractant de l'administration un aléa économique faisant dépendre sa rémunération des résultats de l'exploitation de l'ouvrage ou du service.

En l'espèce, ce risque ne fait en principe pas de doute dès lors que par principe, il n'existe aucune clientèle captive pour l'espace aquatique. Et donc, selon les aléas du marché..., le concessionnaire pourrait ne pas amortir ses charges. **Dès lors que la convention de concession ne prévoit pas de mécanisme de compensation des éventuels déficits, une qualification de concession serait donc possible.**

4.2. Typologie des contrats de concession

La notion de concession regroupe plusieurs contrats différents :

- Les concessions de travaux publics ;
- Les concessions de service public ;
- Les concessions de service.

Les concessions de service public comprennent les délégations de service public issues de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 dite « loi Sapin ». L'article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales qui définit la délégation de service public précise d'ailleurs explicitement que les délégations de service public sont des contrats de concession.

La délégation de service public se caractérise par le transfert de la gestion d'un service public à un opérateur, qui contrairement au marché public, se voit transférer un risque lié à l'exploitation du service, défini par l'article L. 1121-1 du Code de la commande publique précité comme « *une réelle exposition aux aléas du marché* ».

4.3. Caractéristiques principales

Le concessionnaire est responsable du service, et demeure le maître d'ouvrage des travaux nécessaires, y compris ceux d'investissement. **Au-delà de cinq ans, la durée du contrat est fonction du temps nécessaire pour amortir les investissements à la charge du concessionnaire.**

Pendant toute la durée de la concession, il exploite le service « à ses risques et périls », en assume la direction, rémunère et encadre le personnel, entretient et renouvelle les biens à ses frais, ... L'attribution d'une concession de travaux ou d'une concession de services implique le transfert au concessionnaire d'un risque lié à l'exploitation de ces travaux ou services, comprenant le risque lié à la demande, le risque lié à l'offre ou les deux. Le concessionnaire est réputé assumer le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas certain d'amortir les investissements qu'il a effectués ou les coûts qu'il a supportés lors de l'exploitation des ouvrages ou services qui font l'objet de la concession. **La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, telle que toute perte potentielle estimée qui serait supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable.**

En échange, il est rémunéré par la perception directe de redevances sur les usagers, redevances qui doivent couvrir les intérêts et l'amortissement du capital engagé, ainsi que dégager un bénéfice net pour le concessionnaire. Il peut éventuellement bénéficier d'une compensation, émanant de la Collectivité, pour compenser les obligations de service public mises à sa charge (par exemple tarifs inférieurs aux coûts de revient, obligations d'ouverture étendues...).

A noter que dans ce montage, **il peut néanmoins être prévu une participation de la Communauté d'agglomération pour compenser les obligations de service public, mises à la charge du concessionnaire**, ou encore pour participer aux frais de travaux pris en charge par le concessionnaire.

Par ailleurs, l'occupant verse une redevance à la Collectivité, tenant compte des avantages de toute nature qu'il retire de l'occupation du domaine. En pratique, celle-ci se distingue en une part fixe et une part variable en fonction du chiffre d'affaires ou du résultat.

Le concessionnaire bénéficie, en principe, d'une liberté commerciale plus importante que dans le cadre d'un marché public, contrepartie logique du risque d'exploitation qui lui est transféré.

Le contrat de concession de service définit les tarifs demandés aux usagers du service. Ces tarifs prennent en compte :

- La rémunération du délégataire comprenant l'ensemble des charges afférentes à l'exploitation du service affermé ;
- Le versement, le cas échéant, d'une redevance pour occupation du domaine public qui sera reversée par le délégataire à la Collectivité.

Le concessionnaire assume en conséquence le risque lié aux impayés. Ce contrat permet d'intéresser plus fortement le tiers aux performances du service.

En contrepartie, le contrôle de la collectivité sur le service est moins intense que dans un marché public même si le contrat peut prévoir des modalités renforcées par rapport au minimum prévu par le CGCT (rapport annuel).

5 - Analyse comparative

Après ce rappel des différents modes de gestion envisageables, nous vous proposons de les comparer dans le tableau ci-après, en fonction de critères qui nous paraissent adaptés aux enjeux précis du territoire d'Arche Agglo. Pour chaque critère, l'efficacité du mode de gestion est évaluée comme suit :

Critère évalué	Optimal Offre les meilleurs résultats possibles / des résultats significativement meilleurs que ceux d'autres modes de gestion	Adéquat Mode de gestion adéquat, sans présenter de qualités particulières	Insatisfaisant Présente plusieurs limitations susceptibles de limiter l'efficacité du mode de gestion considéré	Inadapté / impossible Mode de gestion non pertinent sur ce critère / impossibilité opérationnelle ou juridique
----------------	--	---	---	--

	Régie	Marché public	Concession
Qualité du service	Maîtrise complète de la Communauté d'agglomération sur les objectifs de qualité et les moyens à mettre en place pour les atteindre	Maîtrise importante de la qualité. Toutefois, la rémunération du titulaire ne peut être que très partiellement liée à l'atteinte d'objectifs, ce qui limite son intérêt à améliorer le service.	Contrôle de la qualité à organiser contractuellement. Intéressement fort du cocontractant à la qualité, puisque sa rémunération en dépend en grande majorité.
Performance économique et de gestion	Pas de frais de structure d'un opérateur privé. Mais peu de souplesse liée à la structure publique.	Intéressement uniquement limité à l'atteinte de performances économiques et de gestion	Fort intéressement du concessionnaire à l'atteinte d'objectifs de performance économique et de gestion
Développement de l'attractivité du territoire	Maîtrise complète d'Arche pour articuler l'exploitation du centre Linaë.	Articulation à bien anticiper lors de la passation du marché, car par la suite, le titulaire ne présente pas de fort intéressement au rayonnement territorial de l'équipement.	Articulation à prévoir dans le contrat. Mais intéressement par principe du concessionnaire au développement sur l'ensemble du territoire pour améliorer sa fréquentation.

	Régie	Marché public	Concession
Maîtrise du service par l'Agglo	Maîtrise complète.	Maîtrise importante.	Maîtrise moins intense, même si le contrôle du concessionnaire peut être renforcé par des prescriptions contractuelles.
Partage des risques	Risques à 100 % sur Arche Agglo	Risque commerciale de fréquentation sur Arche Agglo, risque d'exploitation (charges) sur le titulaire.	Risques principalement sur le concessionnaire, sauf une part non significative (électricité ?) qui peut demeurer sur Arche Agglo.
Retombées financières pour la collectivité	Excellentes si exploitation bénéficiaire. Très mauvaises en cas de déficit.	Excellentes si exploitation bénéficiaire. Très mauvaises en cas de déficit.	Le contrat peut organiser un intéressement d'Arche Agglo en cas de surperformance, outre les redevances de base. L'Agglo ne supporte pas le risque de déficit.
Maîtrise du prix	Tarifs fixés par le conseil communautaire	Tarifs fixés par le conseil communautaire	Tarifs fixés par l'Agglo, indexés selon une clause contractuelle. Moins de souplesse dans les modifications en cours de contrat, en raison des impacts sur l'équilibre financier de la concession.
Montage juridique	Simplicité juridique du montage, délibération de création avec statuts. Choix peu réversible, la création d'une régie est un choix engageant sur la durée.	Potentielle complexité liée à l'obligation d'allotissement en lot du marché par rapport aux différentes tâches dévolues (entretien, surveillance...) Choix réversible en raison de la durée courte des contrats (3 ans)	Simplicité, passation d'une concession classique. Possibilité de négocier lors de la passation.

	Régie	Marché public	Concession
Modification des conditions d'exécution	Libre.	Encadrement par le Code de la commande publique. Possible notamment si pas substantiel. Indemnisation du cocontractant. Impossibilité de prévoir des travaux non prévus initialement.	Encadrement par le Code de la commande publique. Possible notamment si pas substantiel. Indemnisation du cocontractant.
Organisation à mettre en place pour l'exploitation	Organisation très lourde au sein de la communauté d'agglomération, tant pour les services supports que pour recruter et encadrer le personnel d'exploitation.	Organisation lourde à mettre en place pour assurer le suivi et le contrôle au quotidien du marché...	Organisation simple : services supports pour le contrôle du délégataire en fonction de la périodicité retenue (annuelle en général) et services financiers pour le versement des redevances.
Impact sur le personnel	Reprise du personnel mais possibilité de refus par les salariés (si SPA), ce qui implique alors des frais de licenciement à la charge de l'Agglo.	Incertitude sur la reprise du personnel en cas de lots distincts dès lors que les attributaires pourraient être distincts et donc que la condition d'entité économique autonome ne serait plus remplie.	Reprise du personnel par le concessionnaire sans possibilité de refus par les salariés.
Gestion patrimoniale sur le court et le moyen terme	Maîtrise d'Arche Agglo, notamment pour le renouvellement et les éventuels investissements.	Contrôle par Arche Agglo du respect par le cocontractant de ses obligations d'entretien et de renouvellement. Investissements traités dans des marchés distincts.	Contrôle par Arche Agglo du respect par le cocontractant de ses obligations d'entretien et de renouvellement ainsi que des éventuels travaux d'investissements prévus.

6 - Conclusion

6.1. Synthèse

Il ressort de l'analyse précédente que le montage en concession présente le plus d'avantages pour Arche Agglo, en fonction de ses besoins et objectifs tels que nous les avons identifiés.

En effet, la seule caractéristique pour laquelle le contrat de concession présente un désavantage par rapport aux autres modes de gestion est celui de la maîtrise du service par la collectivité. Mais ce désavantage peut aisément être corrigé lors de la rédaction du contrat, en prévoyant des modalités approfondies de contrôle de l'activité et en définissant précisément, dans le contrat (et dans l'offre des candidats), les modalités précises d'exécution du service attendues du concessionnaire.

Le transfert du risque commercial et d'exploitation constitue en revanche un avantage déterminant pour le choix de ce type de contrat, dans un domaine qui présente par essence des fluctuations de fréquentations, des risques économiques liés aux coûts de fonctionnement.

En outre, la Communauté d'Agglomération procède déjà au transfert de l'exécution de ce service par le biais d'une délégation de service public, elle est donc coutumière de ce mode de gestion.

6.2. Recommandations

- Les caractéristiques des prestations qu'il est envisagé de confier au concessionnaire sont les suivantes :
 - La gestion administrative, financière, technique et commerciale de l'espace aquatique Linaë et de la totalité des activités délivrées au sein de celui-ci ;
 - Le recrutement, la formation, l'encadrement et la rémunération du personnel affecté au service ;
 - La perception des droits d'entrée auprès des usagers conformément aux tarifs acceptés par Arche Agglo ;
 - La relation avec les usagers ;
 - La relation avec la collectivité (transmission de documents ou d'information, assistance dans l'optimisation du service...) et autres partenaires institutionnels (Education Nationale...)
 - La gestion du service, comprenant notamment :
 - L'organisation et la surveillance de la baignade publique pendant les heures d'ouverture au grand public ;
 - L'accueil, la surveillance et l'encadrement des séances pédagogiques à destination des scolaires pendant les périodes réservées à cet effet.
 - L'accueil des autres catégories d'usagers (clubs, associations, centres de loisirs...) ;
 - L'organisation des activités aquatiques telles que les cours de natation individuels ou collectifs, assurés directement par le personnel du concessionnaire, ainsi que toutes autres activités liées à l'usage du centre.

- Nettoyage, maintenance et entretien des biens mobiliers et immobiliers : ceux-ci devront être maintenus en parfait état d'entretien et, le cas échéant, la communauté d'agglomération pourra y pourvoir d'office ;
 - Gros entretien et renouvellement des équipements mobiliers et immobiliers. En cas de défaillance, la communauté d'agglomération pourra y pourvoir d'office ;
 - Des investissements d'appoint peuvent être envisagées, mais aucun équipement majeur n'est à mettre en place ;
 - Communication et promotion de l'espace aquatique et des éventuelles articulations avec d'autres axes du développement du territoire ;
 - Organisation des animations pour les usagers (définition, organisation, sécurité...);
 - Sécurité des usagers et des biens, dans le respect des normes en vigueur ;
- La durée du contrat sera de 5 (cinq) années si aucun investissement n'est envisagé. En cas d'investissements, la durée pourra être plus longue ;
 - Le risque sera en quasi-intégralité transféré au concessionnaire, lequel ne bénéficiera d'aucune subvention d'équilibre dans l'hypothèse où son exploitation se révélerait déficitaire. Une compensation des obligations de service public devra être discutée en cours de négociations ;
 - Le concessionnaire versera une redevance d'occupation du domaine public à Arche Agglo, comprenant une part fixe et une part variable, dont les montants seront arrêtés en cours de négociations ;
 - Un contrôle renforcé sera mis en place sur son activité ;
 - Le régime des biens sera précisé, afin de garantir la sauvegarde patrimoniale des biens d'Arche Agglo ;
 - Le régime de la fin de contrat sera bien organisé afin de permettre une transition facilitée à l'issue du contrat (sort des produits constatés d'avance, organisation des visites contradictoires, prise en charge des frais de réparation nécessaires, transmission des données relatives au personnel...).