

Choix du mode de gestion des activités touristiques et de loisirs

Se poser les bonnes questions

MAX LEGUEVAQUES

Consultant

Directeur de MLV Conseil

[max.leguevaques@mlv-conseil.com]

Le secteur du tourisme et des loisirs est un domaine économique dans lequel les collectivités territoriales sont extrêmement présentes. Pour ne citer que quelques exemples, on recense sur le territoire français quelque 3 200 piscines, 1 200 bases de loisirs, 3 000 campings municipaux, mais aussi des milliers de musées, villages de vacances, plages concédées, domaines skiables, offices et services de tourisme..., créés ou gérés par des collectivités territoriales. Ces services coexistent avec un secteur privé de prestataires d'hébergement et de loisirs touristiques. Services publics et services privés se trouvent ainsi imbriqués, dans une situation de complémentarité et, parfois, de concurrence.

Dès lors que le tourisme est défini comme une activité économique, une destination touristique s'avère être un produit complexe constitué de services publics et de services privés. Les collectivités ayant la charge d'équipements et de services se trouvent face à la nécessité de mettre en place des structures de gestion répondant aux attentes d'usagers devenus clients.

Or les règles du droit public auxquelles sont soumises les collectivités ne sont pas, par nature, adaptées à la gestion des activités économiques. D'autre part, la gestion de services à caractère économique dans les petites collectivités nécessite, dans la plupart des cas, que les élus responsables y consacrent une part importante de leur temps.

Face à ces contraintes, les collectivités territoriales disposent de la possibilité de conclure des partenariats pour la gestion de certaines activités de tourisme et de loisirs, activités déjà existantes ou qu'elles souhaitent mettre en place. Le partenariat peut alors être la bonne solution, mais il convient :

- d'examiner les grandes options possibles et souhaitables ;
- d'en peser l'ensemble des avantages et inconvénients.

Le partenariat s'inscrit dans une relation juridique qui n'est pas l'objet du présent article ; celui-ci, en effet, vise à examiner l'intérêt de chaque type de partenariat selon la performance de la gestion à court et plus long terme (service aux usagers ou clients, utilisation des moyens humains, patrimoniaux ou financiers...).

LA QUESTION DU SERVICE PUBLIC

Imaginons le cas fréquent d'une collectivité qui possède un foncier, avec ou sans aménagements touristiques préexistants, pour lequel elle souhaite trouver un partenaire investisseur afin d'y développer ou de moderniser une unité d'hébergement touristique de type village de vacances ou hôtel de plein air. Au travers de ce projet, la collectivité a pour objectif le développement économique du territoire.

Deux grandes options s'offrent alors à elle. La première est de se situer dans le strict cadre de la réalisation d'une opération de mise en valeur économique, qui va engendrer des rentrées financières pour elle-même et pour de nombreux acteurs économiques locaux. La seconde est de considérer que, au nom de l'intérêt général de cette opération, elle doit, au cours de la phase d'investissement, mais aussi par la suite, conserver un certain contrôle sur la façon dont devra être géré l'hébergement.

Dans le premier cas, la collectivité agit comme un agent économique ; dans le second, elle transforme l'activité dans laquelle elle s'immisce en activité d'intérêt général assumée par la collectivité, ce qui caractérise un service public.

La question est donc : la collectivité a-t-elle intérêt à vouloir conserver une certaine maîtrise de la façon dont est organisé et géré le service ? Veut-elle imposer des directives ou des contraintes en matière de tarifs, de services à assurer, d'accueil de certaines clientèles et contrôler que ces prescriptions sont respectées ? Si oui, la seule procédure possible est la délégation de service public (DSP), car le service mis en place, bien que géré par un exploitant de droit privé, est alors un service public. Le partenaire est soumis aux contraintes fixées par la collectivité et transcrites dans le contrat ; ses tarifs doivent être approuvés par la collectivité. Celle-ci a donc l'avantage de conserver une maîtrise ; mais les candidats au partenariat peuvent y voir l'inconvénient d'une gestion juridiquement sous tutelle.

Nous constatons dans les faits que cette option fondamentale, service public ou pas, n'est pas souvent débattue et fait partie de choix *a priori*, avec trois grands types de cas.

- **Une collectivité recherche un investisseur pour un hébergement sur un foncier nu ou quasi nu.** En général, elle lance un appel à projet incluant une mise à disposition du terrain par cession ou bail de longue durée, sans contrainte sur l'exploitation future, donc tout à fait légalement en dehors d'une procédure de DSP. Le choix de la DSP n'est généralement pas envisagé, parce que l'on n'en voit pas l'intérêt ou, plus prosaïquement, en raison du risque de décourager certains investisseurs.

- **Une collectivité dispose d'un foncier avec des hébergements, gérés en régie, qu'elle souhaite rénover.** Dans la plupart des cas, elle adopte *a priori* la formule de la DSP, sans que l'intérêt de contraintes sur l'activité ait fait l'objet d'un choix raisonné. Ce choix s'explique par le fait que la plupart des aménagements existants et exploités en régie sont supposés avoir été gérés en tant que services publics et que le nouveau mode de gestion ne fait qu'en assurer la continuité. Cependant, en fonction des conditions antérieures de gestion du bien, il est éventuellement possible de considérer que le service n'avait pas de fonction de service public et qu'il appartient au domaine privé de la collectivité. Si elle l'estime nécessaire, la collectivité peut aussi utiliser la procédure formelle du déclassement préalable. Bien que

cela reste relativement rare, il arrive de plus en plus fréquemment que des campings ou des villages de vacances sous propriété et gestion d'une collectivité soient proposés pour vente ou bail emphytéotique.

• **Une collectivité dispose d'un bien exploité, au titre d'un contrat ancien, conclu en son temps hors DSP, et souhaite trouver, à l'issue de ce contrat, un nouveau partenaire investisseur ou simplement gestionnaire.** Cette situation se rencontre en particulier avec les villages de vacances. Dans ce cas, il apparaît possible de conclure soit un contrat de DSP, si la collectivité propriétaire veut imposer des contraintes de gestion, soit un contrat hors DSP, si la collectivité se borne à simplement confier le bâti en location.

Notons que la DSP suppose que le preneur se rémunère "substantiellement" avec les recettes provenant des usagers. Les activités générant de très faibles recettes, pour lesquelles le partenaire privé sera très majoritairement rémunéré par la collectivité (une baignade d'accès gratuit, par exemple) ne peuvent être déléguées qu'au travers d'un marché public.

Les partenariats peuvent donc être classés en deux grandes catégories (cf. tableau 1) :

- ceux dans lesquels la collectivité doit ou souhaite imposer une contrainte particulière sur la gestion ;
- ceux dans lesquels la collectivité n'a aucune velléité d'intervention sur la gestion.

Quand la collectivité impose une contrainte particulière à la gestion

Quand la collectivité doit ou souhaite imposer une contrainte particulière sur la gestion, le choix de la DSP est la règle, sauf dans le cas du marché public. Les activités (d'accès payant) ci-après nécessitent usuellement des contraintes de service public et la DSP est donc la formule adaptée pour une gestion en partenariat :

- équipements de loisirs sportifs (bases de loisirs, plages aménagées et gérées, piscines, baignades aménagées, stades de neige, domaines skiables équipés, espaces de nature aménagés...)
- équipements culturels ou assimilés (musées, écomusées, espaces d'exposition, théâtres, casinos, parcs de loisirs...)
- événements ou manifestations sportifs ou culturels (expositions, festivals, fêtes, corridas...)
- services de réservation touristique en office de tourisme ou autre.

La DSP est également toujours possible pour les services d'hébergement. Elle suppose et provoque toujours une immixtion de la collectivité dans la gestion, au minimum sur les tarifs. Elle maintient ou place l'activité sous le régime du service public, dont une des conséquences est que le foncier d'assiette entre dans le domaine public, s'il ne l'était déjà.

L'intervention de la collectivité est soumise au respect des règles de la concurrence. Elle ne peut développer de services publics à caractère industriel et commercial que dans les cas de carence de l'initiative privée, carence qui peut être soit qualitative, soit quantitative.

Quand la collectivité n'a aucune velléité d'intervention sur la gestion

Les hébergements et activités touristiques et de loisirs pour lesquelles la collectivité peut envisager une gestion hors DSP sont notamment : les gîtes communaux ; les villages de vacances ; les campings municipaux ; la restauration (dans une base de loisirs, sur un domaine skiable...) ; les activités purement ludiques (manèges pour enfants, par exemple). Pour mettre en œuvre un partenariat hors DSP, la collectivité peut choisir entre divers types

Tableau 1

**INCIDENCES SUR LE MONTAGE
DES CONTRAINTES DE GESTION FIXÉES PAR LA COLLECTIVITÉ**

| | Cas 1. La collectivité ne souhaite être qu'un simple propriétaire bailleur (donc sans imposer aucune contrainte de gestion à son locataire). | Cas 2. La collectivité souhaite trouver un gestionnaire auquel elle veut imposer une directive de gestion, une contrainte, une mission particulière ou un contrôle. |
|---------------------------|---|---|
| Aspects financiers | Le loyer est négocié en fonction de la valeur matérielle et immatérielle du bien donné à bail. Sans contrainte de gestion pesant sur l'activité, il est plus élevé que ce que peut obtenir la collectivité dans le cadre d'une DSP. | La redevance est négociée en fonction des excédents qu'est susceptible de dégager l'exploitation. Cette redevance est grevée des coûts d'exploitation générés par les contraintes de service public imposées. La collectivité peut être amenée à verser une contribution pour contraintes de service public, en fonction des incidences de ces contraintes sur la gestion. |
| Procédure | La procédure n'est pas codifiée. Cependant, les opérations menées sans publicité de l'appel d'offres ni transparence de la procédure sont contestables. La collectivité peut négocier et retenir le cocontractant de son choix. Le contrat signé peut être de type bail administratif, AOT ou BEA (pour un bien appartenant au domaine public ou parfois privé de la collectivité) ou de type bail commercial ou autres baux de droit privé (pour un bien appartenant au domaine privé de la collectivité). Seul le type d'activité à exercer – sur le principe du bail commercial – peut être précisé au contrat. | La collectivité doit utiliser pour le choix du mode de gestion et du gestionnaire la procédure formelle de la DSP (décision éclairée préalable au choix de la régie ou de la gestion déléguée, publicité, cahier des charges, décisions formelles avec délais imposés, transparence...) La collectivité peut négocier et retenir le cocontractant de son choix. L'activité devient service public et le contrat signé sera un contrat de DSP. N.B. Pour une convention à long terme, un bail emphytéotique administratif peut être établi ; il constitue une convention non détachable de la DSP. |
| Gestion | Le locataire choisi (le cocontractant) peut gérer l'équipement en totale liberté. Sous certaines conditions, les baux peuvent inclure des obligations d'ouverture. | Le délégataire choisi (le cocontractant) doit se conformer, pour sa gestion, à un cahier des charges et rendre compte de cette gestion. Les tarifs qui sont pratiqués et leur évolution sont fixés par le contrat. |
| Particularités | Sous le régime du bail administratif ou de convention d'occupation domaniale, le preneur n'acquiert pas la propriété commerciale. Il peut réaliser des travaux d'aménagement et d'agencement. La convention peut encadrer la réalisation de ces travaux et définir leur dévolution à la collectivité en fin de contrat, avec ou sans indemnité. Le bail peut prévoir une option d'achat à terme. Sous le régime du bail commercial, le preneur acquiert la propriété commerciale (du fonds de commerce) et le droit au maintien dans les lieux, sauf versement d'une indemnité d'éviction. | Trois types de contrat sont usuellement distingués : – la régie intéressée. Exploitation pour le compte d'une collectivité, rémunérée par un élément fixe et un élément variable ; l'exploitant ne réalise normalement pas d'investissements ; – l'affermage. Le preneur exploite à ses risques et périls un équipement déjà construit, constitué ; il ne réalise normalement pas d'investissements, sauf en biens et matériels d'exploitation ; – la concession. Le preneur réalise les aménagements lourds nécessaires et exploite l'activité à ses risques et périls. Ces dénominations ne sont pas obligatoires et ne constituent pas des qualifications juridiques précises. |

Source : MLV Conseil, Outils d'aide à la décision bail/DSP.

de contrat, de droit public ou de droit privé : cession et baux de droit privé pour les biens du domaine privé ; autorisation d'occupation temporaire (AOT) ; convention d'occupation domaniale ; bail emphytéotique administratif (BEA) pour les biens du domaine public.

Ces contrats hors DSP peuvent éventuellement inclure des clauses quantitatives et qualitatives relatives à l'investissement à réaliser, au type d'activités qui seront développées ou exercées. La limite est l'immixtion dans la gestion. Dans tous les cas, la collectivité conserve une maîtrise sur les aménagements au travers du règlement d'urbanisme. Mais les activités créées n'ont pas le caractère de service public.

Les annonces parues dans la presse récemment témoignent de l'actualité de ces montages hors DSP. Ainsi, une formule de concession de travaux, assortie d'une autorisation d'occupation temporaire constitutive de droits réels, a été retenue par le conseil général de la Haute-Vienne pour susciter l'intérêt d'investisseurs pour les campings du lac de Saint-Pardoux. La durée des AOT proposées se situe entre 20 et 30 ans. De la même façon, le conseil général des Ardennes a récemment proposé soit à la vente, soit en bail emphytéotique les trois campings dont il est propriétaire.

Une procédure similaire à celle qui est obligatoire pour la DSP peut être suivie pour les procédures hors service public. C'est la procédure qui a été retenue, par exemple, pour la création en partenariat du camping international de Bordeaux-Bruges, situé sur un terrain du domaine privé de la commune de Bruges (Gironde). Cette dernière nous a demandé d'étudier la définition de ce projet, sa faisabilité et les conditions susceptibles d'intéresser un investisseur et un gestionnaire. La DSP, pour cette recherche d'investisseur, aurait apporté plus d'inconvénients que d'avantages. La procédure de l'appel public à projet avec proposition d'un bail emphytéotique a été retenue. Le bail était assorti d'obligations quant au type et au montant des investissements à réaliser. Plusieurs candidats ont présenté une offre. La phase de négociation, que nous avons accompagnée, a permis de retenir le candidat offrant au final les meilleures conditions. Le camping international de Bordeaux-Bruges, classé 4☆ et comptant cent quatre-vingt-treize emplacements, conçu en suivant la démarche écologique Ecocamp, a ouvert en juin 2009.

TOUJOURS UN MODE DE GESTION PRÉSENTE DES AVANTAGES ET DES INCONVÉNIENTS

Dans tous les cas où la collectivité finance l'investissement ou est susceptible de pouvoir le financer, il convient de se poser la question des avantages et inconvénients de la gestion directe d'une part, et de la gestion dévolue à un partenaire d'autre part. Cet examen des avantages et inconvénients est une étape obligatoire dans le cas de la DSP.

Il est illusoire de vouloir dresser un inventaire général des avantages et inconvénients, qui serait applicable dans tous les cas. Chaque cas est un cas particulier pour lequel il convient d'analyser les avantages et les inconvénients de chaque mode de gestion en fonction du service et des objectifs assignés à ce service par la collectivité.

Pour réaliser l'examen des avantages et inconvénients, d'une part de la gestion en régie sous l'une ou l'autre de ses formes, d'autre part de la gestion déléguée, nous proposons ci-après une série de questions simples, à se poser en regard du service. L'expérience montre que la réponse à ces questions apporte, en général, un éclairage nécessaire et suffisant sur les avantages et inconvénients des deux formules. Elle permet en conséquence un choix plus sûr par les décideurs de la collectivité.

Tableau 2

GESTION DIRECTE OU GESTION DÉLÉGUÉE, LES CRITÈRES DU CHOIX

| | La gestion directe est adaptée si la collectivité ou le service se trouve plutôt dans les situations ci-dessous. | La gestion déléguée à un tiers est adaptée si la collectivité ou le service se trouve plutôt dans les situations ci-dessous. |
|-----------------------------------|--|---|
| 1 • Investissements | Financer et faire réaliser les investissements nécessaires pour mettre l'offre au niveau des attentes des usagers n'est pas un problème pour la collectivité. | La collectivité préfère éviter si possible de procéder elle-même à tout ou partie des investissements nécessaires, et il apparaît possible de trouver un délégataire qui acceptera de financer et de réaliser ces investissements. |
| | Le montage financier et la réalisation des investissements peuvent être mis en œuvre dans les délais souhaités. | Les délais de la procédure n'empêchent pas une réalisation dans les délais souhaités. |
| 2 • Risques | Le risque de perte d'exploitation, du fait des aléas de l'activité, est un risque acceptable que les finances de la collectivité peuvent assumer. | Les pertes d'exploitation possibles constituent un risque qui pourrait être difficile à assumer par les finances publiques. La collectivité a intérêt à ce que ce risque soit assumé par un délégataire |
| | Le risque d'être directement exposé aux critiques des usagers, ou même d'être poursuivi pénalement par un usager ou un tiers, est acceptable pour la collectivité et ses élus. | La collectivité a intérêt à ce qu'une partie des risques en responsabilité pénale soient assumés par un délégataire. (Sachant que la gestion déléguée ne permet pas à la collectivité d'échapper totalement à ce risque.) |
| | La mise en gestion déléguée du service risque de provoquer des mouvements sociaux difficiles à gérer. | La gestion déléguée est une opportunité pour mettre en place une meilleure gestion des ressources humaines. |
| 3 • Maîtrise de l'activité | La collectivité tient à afficher publiquement sa maîtrise directe de l'activité concernée. | La collectivité n'a pas d'avantages à retirer de pouvoir afficher publiquement sa maîtrise directe de l'activité concernée. |
| | La collectivité souhaite conserver un contrôle total sur l'activité et une possibilité d'intervention à tout moment, et a les moyens de le faire. La gestion directe est préférable pour que l'activité soit gérée en étroite synergie avec une (ou plusieurs) autre(s) activité(s) déjà en place. | La collectivité ne pense pas avoir les moyens, ni même intérêt, à intervenir dans la gestion quotidienne du service. Les orientations que souhaite donner la collectivité pourront, si nécessaire et autant que nécessaire, être imposées par le contrat de délégation. |

Analyse des avantages et inconvénients de la gestion directe et de la gestion déléguée

C'est donc sur l'examen d'un ensemble de critères que peut être prise la décision d'un passage (ou pas) à la gestion déléguée, sachant qu'il ne faut pas considérer cette dernière comme une panacée (cf. tableau 2). En examinant, en regard de chacun des six critères que nous avons établis (et d'autres critères éventuels, en fonction du contexte local), la situation dans laquelle se trouve le service, on obtient une présentation générale des avantages et inconvénients de chaque formule pour le service concerné. Il se peut que certains critères

Tableau 2

(SUITE)

| | La gestion directe est adaptée si la collectivité ou le service se trouve plutôt dans les situations ci-dessous. | La gestion déléguée à un tiers est adaptée si la collectivité ou le service se trouve plutôt dans les situations ci-dessous. |
|--------------------------------|---|---|
| 4 • Savoir-faire | L'application des procédures et délais de décision obligatoires en gestion publique sera sans conséquence négative sur la continuité du service et, plus globalement, sur la qualité de la prestation | L'activité ou son importance implique une gestion très réactive, de type gestion privée, pour la commercialisation ou la gestion, et le maintien de la qualité de service à tout moment. |
| | La collectivité n'a pas besoin des compétences d'un professionnel extérieur pour l'activité en question. Elle peut, si nécessaire, embaucher un responsable de service ou du personnel qualifié qui pourront être recrutés dans le cadre des contrats de travail que peut proposer la collectivité. | Le service ou son importance requiert une compétence, voire une expérience professionnelle. Il est souhaitable que le gestionnaire fasse partie d'un réseau professionnel, ou d'un milieu professionnel, pour l'efficacité de la commercialisation ou pour rester à la pointe en matière de technique d'exploitation. |
| 5 • Ressources humaines | Les services de la collectivité sont aptes et disponibles pour procéder aux embauches permanentes ou saisonnières nécessaires. Ou bien la collectivité dispose de personnel sous-employé qui pourrait être affecté au fonctionnement de l'activité.≠ | La collectivité n'est pas bien armée pour procéder aux embauches permanentes ou saisonnières nécessaires au service. Elle risque de se heurter à des difficultés de recrutement (au départ et éventuellement à chaque saison). |
| | La gestion en régie ne va nécessiter qu'un travail de suivi léger pour les élus qui en auront la charge. | La gestion déléguée va utilement libérer du temps pour les élus, et leur permettre de se consacrer à des fonctions plus importantes. |
| 6 • Aspects financiers | Compte tenu du faible chiffre d'affaires généré par l'activité, ou de sa saisonnalité marquée, il semble difficile de trouver un gestionnaire professionnel. | L'importance du chiffre d'affaires prévisionnel et les bénéfices possibles, ou la présence locale de professionnels, font que l'on peut espérer des offres satisfaisantes de professionnels qualifiés. |
| | Le solde financier pour la collectivité est nettement plus favorable dans le cas de la gestion directe, et la collectivité est disposée à en assumer les risques. | Avec la compétence d'un professionnel pour développer l'activité, le retour financier pour la collectivité, direct (redevance) ou indirect (retombées économiques), devrait être meilleur en gestion déléguée. Le coût de mise en œuvre de la procédure de DSP sera largement compensé. |

Source : MLV Conseil, *Outils d'aide à la décision bail/DSP*.

n'aient pas de sens, soient indifférents ou de peu d'importance en regard de la situation de la collectivité ou du service... Il est alors possible de hiérarchiser les rubriques ou, plus simplement, de donner une importance particulière à telle rubrique ou même à tel critère. Cette analyse permet de faire apparaître, pour le service concerné, la solution la plus avantageuse pour la collectivité et les motifs qui justifient cette décision. À noter que le tableau 2 est rédigé dans l'hypothèse d'un partenariat de type DSP. Sauf la possibilité de maîtrise des orientations du service, les critères d'appréciation sont identiques dans le cas d'un contrat hors DSP.

Tableau 3

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DE LA DSP POUR CHAQUE PARTIE

| Avantages pour la collectivité | Avantages pour le preneur |
|--|--|
| <p>Procédure claire à suivre, permettant normalement de susciter des candidatures et de sélectionner le meilleur candidat. Le candidat est choisi en toute transparence. Possibilité de rechercher des preneurs qui participent à l'investissement. Possibilité d'imposer toutes contraintes de service public (ouverture, accueil d'usagers particuliers, tarifs spéciaux...). Information régulière sur l'activité obligatoire et définie par la loi.</p> <p>Possibilité d'éviction du preneur si les contraintes imposées ne sont respectées. Possibilité de retenir des critères de choix qui ne soient pas que financiers.</p> <p>Suppression du risque d'exploitation et de la charge de la gestion.</p> | <p>Possibilité de négocier le contrat.</p> <p>Grande sécurité du contrat</p> <p>Exacte connaissance des attentes de la collectivité.</p> <p>Contrat établi sur la durée d'amortissement des investissements à réaliser par le preneur.</p> <p>Possibilité d'une redevance avec une partie fixe et une partie variable.</p> |
| Inconvénients pour la collectivité | Inconvénients pour le preneur |
| <p>Procédure longue (5 à 6 mois au minimum) et formelle.</p> <p>Redevance perçue plus faible que dans le cas d'un bail.</p> <p>Attention : le preneur peut négocier une compensation financière pour toutes les contraintes imposées si elles ont une incidence sur ses charges.</p> <p>Risque d'avoir peu d'opérateurs en concurrence, sauf pour les meilleures affaires.</p> | <p>Une politique tarifaire sous contrainte, qui impose que "la convention stipule les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution".</p> <p>Contrat non renouvelable de gré à gré. Une nouvelle procédure est obligatoire à la fin du contrat.</p> <p>Impossibilité (ou grande difficulté) pour un délégataire de réunir sur une même destination des services délégués par différentes collectivités, qui lui permettraient d'atteindre la taille critique lui permettant de fonctionner correctement.</p> |

Source : MLV Conseil.

Une telle approche nous paraît nécessaire et, en général, suffisante. À titre d'illustration, nous sommes récemment intervenus sur une base de loisirs créée et gérée par une collectivité, offrant de multiples activités de loisirs pour des individuels et des groupes, proposant plusieurs unités de restauration et un camping de deux cents places bénéficiant d'un très fort passage touristique. Notre mission était de définir un plan de développement des activités et services et d'en étudier les modes de gestion les plus adéquats. La question se posait d'une mise en gestion déléguée de la restauration, activité qui se révélait déficitaire, et du camping, activité dégageant des excédents. Pour la restauration, il est clairement apparu que, sur les critères du savoir-faire, des ressources humaines et des aspects financiers, les avantages d'une gestion déléguée l'emportaient nettement et qu'un contrat de type DSP allait permettre à la collectivité de conserver la maîtrise du service nécessaire, pour un fonctionnement complémentaire aux autres prestations.

Compte tenu du chiffre d'affaires et de l'excédent d'exploitation du camping, trouver un exploitant privé compétent n'aurait pas été un problème. Cependant, il est apparu que l'équipe en place disposait du savoir-faire commercial requis pour capter une clientèle essentiellement de passage et que l'organisation du service, avec un personnel permanent et des saisonniers recrutés sans grande difficulté, s'avérait satisfaisante. Par ailleurs, la collectivité avait les moyens de réaliser les investissements nécessaires et d'assumer les faibles risques d'exploitation. Sur le plan de la maîtrise de l'activité, la collectivité voulait éviter que le camping ne devienne une entité trop déconnectée du fonctionnement de la base. Enfin, sur le plan strictement financier, il n'était pas évident que la redevance versée par un gestionnaire délégué soit supérieure aux excédents d'exploitation enregistrés par la gestion en régie. En conséquence de l'analyse multicritères que nous avons réalisée, la décision prise par la collectivité a été de ne pas déléguer la gestion du camping.

Si la gestion déléguée à un tiers n'apparaît pas être la bonne solution, cela ne signifie pas, pour autant, qu'il faille rester dans le *statu quo*. Une réorganisation, en restant sous le régime de la régie classique, peut être une solution. La mise en place d'une gestion déléguée interne, au travers de la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial (Épic), peut en être une autre. Nous qualifions la gestion par un Épic de "gestion déléguée interne" car, outre son autonomie financière, l'Épic est une régie dotée de la personnalité morale. La gestion par un Épic est une solution adaptée pour des activités lourdes, pour lesquelles il est difficile de trouver un gestionnaire délégué qualifié du fait de leur spécificité, de leur trop grande saisonnalité ou de leur faible rentabilité sur l'année. Ce qui est souvent le cas pour les bases de loisirs.

Dans les structures intercommunales, l'Épic permet de mettre en place des procédures de décision plus souples et plus rapides que celles d'un conseil communautaire. S'il permet de bien individualiser la structure de gestion, l'Épic est néanmoins une structure dont le conseil d'administration nécessite, autant que les régies classiques, l'implication des élus. C'est donc une formule essentiellement utilisée pour la gestion d'équipements lourds : remontées mécaniques en stations de ski, parcs récréatifs, base de loisirs... L'Épic permet de faire siéger dans son conseil d'administration des personnes qualifiées, à côté des élus de la collectivité. L'Épic est ainsi fréquemment utilisé pour la gestion d'offices de tourisme, des professionnels locaux du tourisme étant représentés au conseil d'administration.

La société d'économie mixte (Sem), qui fonctionne sous le régime du droit privé des sociétés anonymes, est également une formule adaptée à certaines situations. Cependant, elle n'est pas, sur le plan juridique, une entité sous totale maîtrise de la ou des collectivités actionnaires ; une délégation à une Sem est donc soumise à la procédure de la DSP.

La loi en préparation (adoptée par l'Assemblée nationale le 23 mars 2010) sur la société publique locale (société anonyme à capital 100 % public) devrait permettre aux collectivités d'adopter ce type de structure pour la gestion de leurs services publics industriels et commerciaux, donc pour la plupart des activités touristiques des collectivités, sans passer par une DSP. Les coûts de gestion de ces structures induits par leur statut de société anonyme (publications obligatoires, commissaire aux comptes, etc.) les réservent *a priori* à des activités d'une certaine ampleur.

Enfin, notons que déléguer la gestion d'un site ne signifie pas nécessairement déléguer l'ensemble des activités présentes sur le site. Le cas se pose, par exemple, pour la délégation d'une base de loisirs sur laquelle il existe un club nautique associatif fonctionnant indépendamment. Il est possible de créer une servitude pour permettre à ce club de continuer à fonctionner sur des espaces délimités.

La sélection du “meilleur partenariat”

La procédure de DSP se conclut par la signature d'un contrat. Conclure une DSP heureuse ne se résume pas, toutefois, à la rédaction et à la signature d'un contrat juridiquement correct. La difficulté, pour la collectivité, est d'arriver à obtenir des candidatures et des offres satisfaisantes, puis à sélectionner le meilleur cocontractant aux meilleures conditions.

Tant pour la rédaction du cahier des charges que pour la phase de négociation, la collectivité a souvent intérêt à se faire assister par un cabinet conseil connaissant bien le secteur d'activité objet de la délégation, pour susciter des candidatures et mener la négociation au mieux de ses intérêts.

Par exemple, l'annonce initiale (publicité auprès des délégataires potentiels) doit obligatoirement mentionner la durée de la délégation, qui sera donc un point non négociable, sinon très marginalement. Cette durée, sur laquelle le preneur doit pouvoir amortir ses investissements matériels et immatériels, est un élément fondamental pour intéresser les candidats qualifiés potentiels. Or, souvent, les élus ont tendance à privilégier des contrats de courte durée pour éviter le risque d'un partenaire qui ne les satisfasse pas dans le temps. Ce risque peut être évité, d'abord par une bonne analyse des qualités du candidat et de son offre, ensuite en insérant dans le contrat des clauses permettant à la collectivité une résiliation du contrat, avec ou sans indemnité, si des objectifs ou résultats ne sont pas atteints à une échéance fixée.

Le cahier des charges destiné aux candidats admis à présenter une offre doit inclure une présentation professionnelle de la situation du bien avec les données d'équipement, d'activité et de clientèle. Il doit définir le projet de la collectivité, en investissement et en fonctionnement, et préciser ce qui doit être obligatoirement réalisé, éventuellement avec des échéances. Il nous paraît souhaitable que ce cahier des charges intègre en annexe une préfiguration de l'ensemble des clauses du contrat, y compris des clauses régissant les cas de rupture anticipée, clauses parfois oubliées dans les contrats. Ainsi rédigé, le cahier des charges permet aux candidats retenus d'arriver à la négociation parfaitement informés, de sorte que la négociation porte essentiellement sur les points importants.

Dans cette phase de négociation, un conseiller connaissant la profession est utile pour identifier les points sur lesquels le candidat peut faire des concessions, sur le montant de la redevance, mais aussi sur les autres engagements à insérer au contrat.

Un contrat de DSP, si les contraintes imposées sont bien mesurées, est de nature à intéresser des investisseurs. À titre d'exemple récent d'opérations que nous avons accompagnées, nous pouvons citer la DSP du camping de Sanguinet (cinq cents emplacements), dans les Landes, pour lequel le preneur s'est engagé sur un investissement chiffré en millions d'euros et, dans un cadre plus modeste, la DSP du camping de Veules-les-Roses, en Seine-Maritime, où le preneur va réaliser divers investissements lourds, dont une piscine.

L'issue d'une bonne négociation de gestion déléguée est un contrat gagnant-gagnant. Il est souhaitable que la collectivité ait au préalable une vision claire des recettes et charges de sa gestion directe de l'activité concernée. C'est normalement le cas dans le cadre d'une régie avec autonomie financière. Cependant, notre constat est que, souvent, certaines charges, en particulier les charges d'entretien, ne sont pas imputées, ou pas imputées à leur coût réel. Les excédents affichés sont ainsi parfois surévalués, ce qui fausse la comparaison avec les offres de redevance de délégataires.

Dans le cadre d'une réorganisation comptable, il est également souhaitable de distinguer

les activités à caractère de service public administratif et les activités de service public à caractère industriel et commercial, susceptibles d'être exercées par ailleurs par le secteur privé. Il est possible que, dans le cadre de la gestion en régie telle qu'elle est mise en œuvre, ces activités ne soient pas soumises à l'impôt, impôts directs et TVA, mais que, dans le cadre de la délégation, les nouvelles modalités de service ou de gestion mises en œuvre entraînent une fiscalisation de ces activités. À noter que, normalement, une même évolution du service mis en œuvre en régie engendre également la fiscalisation.

À l'issue d'une procédure de DSP, la collectivité choisit l'offre la meilleure en regard des attentes spécifiées. La question d'une gestion déléguée à une Sem locale – qui, notons-le, ne peut de toute façon passer que par une procédure ouverte de DSP – est souvent posée. Il convient de voir, outre la qualité de l'offre de la Sem, si l'avantage pour les élus d'un contrôle renforcé sur la gestion surpasse l'inconvénient de la lourdeur des structures d'administration propres à une Sem, ainsi que le risque de se retrouver avec les mêmes problèmes de gestion au quotidien que ceux dont ils souhaitent se dégager par une délégation. Une délégation à une association locale est aussi possible ; les élus de la collectivité délégante doivent n'y avoir aucun pouvoir au sein de l'association.

Le tableau 3 présente une approche des avantages et des inconvénients à prendre en compte pour le preneur, d'une part, et pour la collectivité, d'autre part.



Nous avons ici souhaité dégager quelques critères utiles pour évaluer les avantages et les inconvénients d'une gestion déléguée à un tiers, selon les divers cas dans lesquels une collectivité peut se trouver. Ces critères ne sont bien sûr pas exhaustifs. L'évaluation complète des avantages et inconvénients ne peut être appréciée qu'en regard d'objectifs généraux de développement durable poursuivis à long terme. Au nom de l'intérêt général, qui est sa raison même d'intervenir, une collectivité poursuit toujours des objectifs sur le plan social, économique et environnemental. Avant toute chose, la question posée est la suivante : que doit apporter l'activité localement sur le plan social ? quelles sont les retombées économiques attendues ? quel est l'intérêt environnemental en jeu ?

Cette définition préalable du projet voulu dans son contexte nécessite généralement une phase de diagnostic initial qui n'est pas développée ici. Lorsque nous intervenons en assistance à maîtrise d'ouvrage pour une collectivité, nous veillons donc d'abord à ce que les objectifs poursuivis soient clarifiés, validés et écrits. Ensuite, le mode opératoire présenté ci-dessus permet, en général, de faire apparaître rapidement les avantages et inconvénients des différentes formules possibles, afin de proposer un mode de gestion qui pourra faire l'objet d'un choix raisonné. Si une gestion déléguée est décidée, des annonces et un cahier des charges énonçant les objectifs et les attentes de la collectivité avec clarté, précision et réalisme professionnel, susciteront nécessairement des offres adaptées. Enfin, une négociation menée professionnellement, c'est-à-dire avec des mots compréhensibles par chaque partie, et en connaissance des marges de manœuvre usuelles du preneur dans son secteur d'activité, permettra d'aboutir à un contrat juridiquement correct, mais surtout satisfaisant dans la durée pour la collectivité et pour le preneur. Tel est, du moins, le constat que nous faisons à partir de notre expérience de plusieurs dizaines de missions d'assistance et d'accompagnement des collectivités locales sur ce type de mission. ○