



Projet de centre aquatique du SYRENOR et des communes de Betton et Saint-Grégoire : analyse des modes opératoires

Hélène Allegret
Consultante du réseau Cadres en Mission
Décembre 2009



La réalisation en régie : 3 préalables indispensables

- **Maîtrise foncière**
 - Organisation de la mise à disposition du foncier et de la conformité du projet au PLU, déterminant le calendrier global de l'opération
- **Organisation de la maîtrise d'ouvrage**
 - Un SIVU ?
 - Le SYRENOR ?
- **Achèvement des études pré-opérationnelles**
 - Programme détaillé, études de sols et d'impact, chiffrage
 - Maquette et budgets détaillés de fonctionnement

La réalisation en régie : une opération sur 4 ans

Principales étapes de réalisation d'un équipement en régie

Trimestres	2010				2011				2012				2013				2014			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Choix mode opératoire	■																			
Définition M.d'ouvrage	■																			
Maîtrise foncière	■	■	■	■																
Etudes pré-op	■	■																		
Def. et choix équipe		■	■																	
Def. et choix AMO		■	■																	
Concours M. d'Œuvre				■	■															
Etudes M. d'Œuvre				■	■	■	■	■	■											
AO travaux									■											
Travaux									■	■	■	■	■	■	■	■				
Mise en service																	■			
Suivi parfait achèvmnt																		■	■	
Gestion																				

- Un délai quasiment incompressible : délais d'études et de chantier + contraintes de la maîtrise d'ouvrage publique
- Dont le respect nécessitera une organisation efficace de la maîtrise d'ouvrage (technique et politique)



La réalisation en régie : 2 options d'organisation technique

- **Constitution d'une équipe dédiée**
 - Appuyée sur les compétences disponibles dans les communes
 - À temps partiel
 - Épaulée par une assistance à maître d'ouvrage (AMO) spécialisée
 - +/- 150 000 € sur 4 ans + 100 à 120 000 € d'AMO
- **Recours à un mandataire (SEM)**
 - Une garantie de compétence technique
 - Qui autorise une maîtrise d'ouvrage très restreinte
 - 3 à 5 % du coût de l'opération



La gestion en régie : une option économique recevable

- **Des contraintes importantes**
 - Une responsabilité financière complète de la collectivité
 - La responsabilité d'exploitation d'un équipement complexe
 - Une option difficilement réversible en termes de personnel
 - Des élus en première ligne
 - Une gestion patrimoniale à anticiper
- **Mais des facteurs objectifs de succès**



La gestion en régie : 3 équipements observés

- **Des équipements comparables :**
 - Cesson Sévigné
 - Chartres la Conterie
 - Le centre aquatique du Pays St-Lois
- **Des gestions dynamiques**
 - Proches du petit équilibre à Cesson et Chartres
 - Plus difficile à Saint-Lô, pour des raisons de coût (bassin extérieur chauffé toute l'année) et de recettes (service scolaire important et gratuit)
- **Reposant toutes sur une approche résolument commerciale du concept sport loisir**

Les équipements observés : les recettes d'une forte fréquentation

Fonctionnement et chiffres d'exploitation constatés dans 3 piscines publiques

	Cesson Sévigné 2008	La Conterie estim 2009	Saint-Lô 2008	Projet SYRENOR
Horaire annuel public	3 308	2 421	2 337	2 344
Horaire annuel scolaire	904	943	654	864
Horaire annuel asso	780	574	489	352
Total	4 992	3 939	3 480	3 560
Entrées public individuelles	238 396	204 000	164 669	162 000
Cours et animations		12 000		
Entrées scolaires (+ CLSH)	25 293	16 800	37 526	
Entrées asso	31 548	7 200	18 689	
Total	295 237	240 000	220 884	162 000
Produits d'exploitation				
Recettes public individuel	885 126 €	576 606 €	546 052 €	457 074 €
Recettes animations	150 000 €	205 715 €	144 809 €	48 446 €
Recettes scolaires, CLSH...	32 699 €	145 773 €	0 €	111 398 €
recettes asso	61 442 €	6 201 €	10 560 €	37 820 €
Autres (espace forme...)		54 846 €	52 795 €	
total	1 129 267 €	989 141 €	754 216 €	654 738 €
% entrées indiv/recettes	78,38%	58,29%	72,40%	69,81%
% animations/recettes	13,28%	20,80%	19,20%	7,40%
Recettes public/heure public	312,92 €	323,14 €	295,62 €	215,67 €
Recettes scol/heure scol	36,17 €	154,58 €	0,00 €	128,93 €
Recettes asso/heure asso	78,77 €	10,80 €	21,60 €	107,44 €
Nature recettes scolaires	Facturation partielle	Facturation tous usagers	Gratuit sous forfait/classe	Facturation tous usagers

Les équipements observés : des coûts de personnel et des coûts techniques

Fonctionnement et chiffres d'exploitation constatés dans 3 piscines publiques

	Cesson Sévigné 2008	La Conterrie estim 2009	Saint-Lô 2008	Projet SYRENOR
Organigramme				
Personnel permanent (ETP)	25	24	15	16 (estimé bases : charges perso/30 000 €)
Vacataires (ETP)	7	2	2	
Total ETP	32	26	17	
Dont encadrement bassins	19	13	11	Non disponible
Encadrement moyen/heure	5,71	4,95	4,74	
Coût moyen/ETP	27 938 €	32 897 €	31 874 €	30 000 €
Mission externalisées	Marginales non facturées	Limitées non facturées	importantes facturées	
Charges d'exploitation				
Charges personnel	894 000 €	855 325 €	541 851 €	480 000 €
personnel/total charges	71,63%	72,47%	44,63%	62,75%
Charges fluides et énergie	189 000 €	324 850 €	310 164 €	200 000 €
Autres charges de gestion	165 000 €		361 988 €	85 000 €
total charges	1 248 000 €	1 180 175 €	1 214 003 €	765 000 €
Résultat d'exploitation				
	-118 733,00 €	-191 034,00 €	-459 787,00 €	-110 262,00 €
coût €/heure	250,00 €	299,61 €	348,85 €	214,89 €
Résultat €/heure	-23,78 €	-48,50 €	-132,12 €	-30,97 €
Coût €/entrée	4,23 €	4,92 €	5,50 €	4,72 €
Résultat €/entrée	-0,40 €	-0,80 €	-2,08 €	-0,68 €



La gestion en régie : enseignement des équipements observés

- L'équipement du SYRENOR ne sera pas forcément déficitaire
 - Les estimations de fréquentation de l'étude de faisabilité semblent plus que confirmées
 - Le déficit n'est pas proportionnel aux charges d'exploitation
 - Le budget de fonctionnement a peut-être été sous estimé en faisabilité
 - Le bouclage du programme doit favoriser les options susceptibles d'assurer le positionnement commercial de l'équipement et de faciliter les animations
 - Un élément stratégique : la gestion patrimoniale



La gestion en régie : une option économique recevable

- **Les avantages**
 - Un contrôle complet des objectifs de l'équipement
 - Un contrôle complet des moyens mis en œuvre
 - Une gestion patrimoniale de l'équipement
 - Une dépense publique prioritairement affectée à l'emploi
 - Un bénéfice exclusif en cas de succès de l'équipement
- **Les inconvénients**
 - Une responsabilité juridique et financière complète
 - Peu d'intermédiaires entre élus et groupes de pression
 - La nécessité d'une gestion professionnelle et rigoureuse (poste de directeur déterminant)
 - Un risque de déficit structurel en cas de mauvaise gestion ... ou d'évolution de la concurrence à moyen terme
 - La nécessité d'une gestion patrimoniale compétente
 - Une option peu réversible



Deux régies particulières : régie personnalisée et régie intéressée

- **La régie personnalisée : une option soumise à validation fiscale**
 - Un transfert de responsabilité à un gérant doté d'une pleine capacité juridique et financière
 - Une implication moins directe des élus
 - Un organigramme de droit privé (sauf directeur et comptable)
 - Une formule qui suppose l'assujettissement à TVA
 - À valider par une étude de la faisabilité et des conséquences fiscales précises de l'option (investissement et fonctionnement)
- **La régie intéressée : un statut très discuté**
 - Gestion confiée à un professionnel de droit privé, rémunéré avec une part fixe et une part variable selon les résultats
 - Permet donc de limiter la croissance des services publics et le risque juridique, mais aucun impact sur le risque financier
 - Désaccord persistant entre doctrine juridique (pour qui c'est une DSP) et doctrine fiscale (pour qui ce n'est parfois qu'une forme de régie)
 - Risque en particulier sur l'interprétation des questions de TVA



L'affermage de l'équipement : un confort à bien négocier

- **La délégation de la gestion de l'équipement à un professionnel compétent**
 - Dont la rémunération est « substantiellement liée aux résultats de l'exploitation »
 - Sur la base d'une convention fixant les obligations (et contributions) de service public
- **Une décision rapide pour une procédure longue**
 - 8 à 12 mois pour attribuer un affermage, mais en parallèle de la maîtrise d'œuvre
 - Un cadre réglementaire pointilleux et des enjeux de « bonne négociation » qui nécessitent l'appui de spécialistes
 - Une offre susceptible d'intéresser plusieurs prestataires

La gestion aux risques du fermier : un principe à nuancer

Analyse des offres d'affermage d'un centre aquatique en 2008

	1	2	3	4	5
Horaire annuel	3 491	3 826	3 768	3 837	3 493
Dont public	2 271	2 802	1 935	2 142	2 296
Echelle horaires publics	1,17	1,45	1,00	1,11	1,19
Echelle horaires activités	1,67	1,53	1,53	2,80	1,00
Echelle hor. Espace forme	1,00	1,27	1,57	1,59	1,80
Entrées pub prévues	75 000	115 000	69 500	109 000	130 000
Echelle charges d'exploita°	1,13	1,22	1,00	1,12	1,15
Personnel/total ch.	46,24%	53,05%	48,78%	45,24%	46,11%
Nbr ETP	15	17	12,9	13,8	15,2
Encadrement bassins/heure	2,58	3,14	3,18	3,13	3,44
Coût moyen ETP	28 184 €	30 774 €	30 543 €	29 781 €	28 222 €
Rem + frais/total charges	6,56%	6,29%	5,45%	12,77%	4,30%
Coût €/heure	262	258	214	237	266
Echelle recettes commerc.	1,00	1,31	1,14	1,84	1,51
Rec. Com/total produits	33,86%	41,22%	43,56%	62,55%	49,08%
Echelle recette/heure public	1,00	1,06	1,34	1,95	1,49
Echelle recettes scolaires	1,65	1,00	2,04	3,11	1,62
Echelle recettes asso	2,24	3,51	1,00	2,16	3,88
Echelle contrib délégant	4,81	4,77	3,22	1,00	3,27
Contrib/total produits	49,83%	45,82%	37,53%	10,42%	32,53%
+ scolaire et asso	1,78	1,70	1,35	1,00	1,43
% du total produits	66,14%	58,78%	56,44%	37,45%	50,92%



La logique des exploitants : des règles communes, des offres très variables

- **Des règles communes**
 - Un milieu professionnel intéressé, important et en croissance
 - Des budgets contenus, et des charges de personnel beaucoup plus serrées que les équipements en gestion publique
 - Des propositions prudentes, anticipant les risques de gestion
- **Des politiques d'entreprises contrastées**
 - Des prévisionnels d'entrées publiques pouvant varier de 1 à 2 sur un même équipement
 - Des logiques reposant plus ou moins sur le dynamisme commercial et le service public (= les finances publiques)
 - Des contributions demandées au délégant très variables, plus resserrées si on prend en compte le service scolaires
- **Une option qui ne coûte pas moins cher à la collectivité que la gestion publique**



L'affermage du centre nautique du SYRENOR : à négocier au juste prix

- **Assurer le potentiel de succès de l'équipement**
 - Consolider le programme définitif avec les options permettant d'assurer le potentiel commercial : choix entre les « DAS » proposés par IPK
 - Affiner l'équilibre attendu entre service public et équilibre de gestion, pour permettre le succès de l'équipement
- **Négocier une convention équilibrée**
 - Fondée sur les capacités de succès de l'équipement et exigeant une gestion « offensive »
 - Laissant au gestionnaire l'appréciation de ses risques mais prévoyant l'intéressement de la collectivité au succès de l'entreprise



La vie d'un affermage : un réel confort, des difficultés à anticiper

- **La responsabilité de la gestion est transférée au délégataire**
 - La convention et le règlement du service prévoient des cadres précis de gestion du service et des indicateurs de contrôle
 - La collectivité doit exercer de façon réelle et sans compromis les contrôles qui lui incombent : sécurité, santé publique, encadrement...
 - Une obligation à vérifier : l'association des usagers par la création d'une commission consultative des services publics locaux
- **Le transfert du droit à déduction de la TVA semble être une question réglée**
 - La collectivité construit l'équipement « sous TVA » et constate une créance à l'égard du fermier
 - Principe à vérifier et modalités opérationnelles à préciser avec un fiscaliste compétent
- **La structure de personnel du délégant peut rester légère**
 - Moyens nécessaires pour assurer le contrôle
 - Et pour assurer la gestion patrimoniale de l'équipement



La vie d'un affermage : quelques risques qui demeurent

- **La mise en cause de la responsabilité du délégant en cas de problème d'exploitation**
 - En cas de défaut de contrôle ou si l'équipement est en cause
 - Mais aussi par le juge si le délégataire est insolvable (nécessité de vérification régulière de sa couverture d'assurance)
 - Du fait que le pouvoir de police du maire ne se délègue pas
- **La défaillance économique du délégataire**
 - En cas de dépôt de bilan, une entreprise peut être autorisée à rompre ses contrats déficitaires
 - Quintin Communauté a ainsi récupéré la gestion de son centre nautique avec quelques semaines de préavis
 - Une difficulté qui peut être partiellement anticipée par la vérification précise de la solidité financière du candidat (refus de déléguer à des structures de gestion créées spécifiquement)



La fin d'un affermage : un événement à anticiper dès la convention

- Une DSP est limitée au temps d'amortissement des investissements de l'exploitant
 - Soit 5 à 8 ans pour les affermages (pas d'investissement immobilier)
 - La suite normale est une consultation pour un autre affermage
 - Le changement de gestionnaire est une hypothèse courante
- Des modalités très précises à prévoir
 - Pour la fourniture par le gestionnaire des éléments nécessaires à la consultation
 - Pour l'expertise de l'équipement que le fermier doit rendre « en état normal de vétusté »
 - Pour la transmission de tous les contrats nécessaires à l'exploitation



L'affermage : un confort à bien négocier

- **Les avantages**
 - Une gestion déléguée dans des cadres entièrement contrôlés
 - Une gestion par un spécialiste, choisi dans une large concurrence
 - Une contribution publique a priori stable sur la durée
 - Une distance de la collectivité par rapport à la gestion courante
 - Une équipe de maîtrise d'ouvrage restreinte
 - Une option réversible à moyen terme
- **Les inconvénients**
 - Un gros travail nécessaire pour organiser une « bonne » délégation
 - Un intéressement de la collectivité au succès encadré par la sécurité des bilans
 - La nécessité d'un contrôle effectif et rigoureux de la mise en œuvre
 - Une « irresponsabilité » juridique et financière qui trouve sa limite en cas de problème grave
 - La nécessité d'une gestion patrimoniale compétente



La concession : une logique économique adaptée aux centres aquatiques ?

- Une délégation de service public dont le délégataire prend en charge les dépenses de premier établissement
 - Une durée fixée par la durée d'amortissement des investissements fait par le concessionnaire
 - Des contrats de 20 ans en règle générale
- Un milieu professionnel assez restreint
 - Deux acteurs essentiels dans les consultations récentes Grand Ouest : Aquaval (Spie Batignolles) et Spadium
 - Dont au moins un répond sur la base d'un équipement modélisé qu'il adapte aux demandes de la collectivité et aux nécessités d'insertion dans le site : maîtrise des coûts et des délais éprouvée

La concession : une réalisation beaucoup plus rapide qu'en régie

- Une procédure d'attribution comparable aux affermages
 - Les mêmes exigences réglementaires, les mêmes procédures
 - Une consultation sur programme par la collectivité, une réponse sur projet
 - Un délai de l'ordre d'un an pour boucler une concession
- Une livraison en moins de 2 ans

Principales étapes de réalisation d'un équipement concédé

Trimestres	2010				2011				2012				2013				2014			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Choix mode opératoire	■																			
Définition M.d'ouvrage	■																			
Maîtrise foncière	■	■	■	■																
Etudes pré-op	■	■																		
Prép consultation DSP		■	■																	
Consultation DSP				■	■															
Attribution DSP							■													
Travaux							■	■	■	■	■	■								
Mise en service												■								
Gestion																				

Validation politique ■



La concession : une logique économique d'affermage, l'investissement en plus

- Une logique de construction des budgets assez simple
 - Des opérations intégralement financées par emprunts garantis par les collectivités
 - Des contributions à l'investissement des collectivités limitées aux subventions des partenaires (s'il y en a...)
 - Un compte d'exploitation comparable aux affermages, mais avec l'amortissement de l'investissement et les frais financiers en plus
 - Les mêmes recettes d'exploitation : fonction des caractéristiques de l'équipement et du dynamisme de sa gestion
 - Une négociation d'intéressement au succès de l'entreprise probablement plus difficile : plus de risques pour l'exploitant
- Une charge « tout compris » mais élevée pour la collectivité
 - Contribution annuelle votée par BMO la concession de Spadium parc à Brest : 856 000 €, soit le coût de l'amortissement + les charges financières + une contribution de service public de 100 à 200 000 €



La concession : une difficulté particulière sur la gestion patrimoniale de l'équipement

- **Un système qui limite à 20 ans l'intérêt du concessionnaire**
 - Le bien construit par le concessionnaire appartient au concédant dès sa construction : le concessionnaire n'en a que l'usage exclusif
 - L'amortissement intégral des investissements faits par le concessionnaire est de droit dans les concessions
 - La gestion prévisionnelle de ses investissements s'arrête au terme de la convention
- **Le risque d'un équipement « à durée déterminée » ?**
 - Une piscine est un équipement fragile
 - Le concessionnaire en devra le retour « en bon état d'entretien »
 - La nécessité d'interventions lourdes de la collectivité au retour de l'équipement semble un risque intrinsèque au dispositif



La concession : une logique économique adaptée aux piscines ?

■ Les avantages

- Une réalisation potentiellement deux fois plus rapide
- Une gestion déléguée dans des cadres entièrement contrôlés
- Une réalisation et une gestion par un professionnel spécialisé
- Une contribution publique a priori stable sur la durée
- Une distance de la collectivité par rapport à la gestion courante
- Une équipe de maîtrise d'ouvrage restreinte

■ Les inconvénients

- Un gros travail nécessaire pour organiser une « bonne » concession
- Un intéressement de la collectivité au succès encadré par la sécurité des bilans à long terme et intégrant des investissements lourds
- Un secteur à ce jour faiblement concurrentiel
- La nécessité d'un contrôle effectif et rigoureux de la mise en œuvre
- Une « irresponsabilité » juridique et financière qui trouve sa limite en cas de problème grave
- Le retour dans le patrimoine public d'un équipement amorti

Comparaison sur critères des différents modes opératoires : version de base

	Coef	Régie		Affermage		Concession	
		Note/5	N. pond	Note/5	N. pond	Note/5	N. pond
Délai d'ouverture de l'équipement	1	1	1	1	1	5	5
Mobilisation initiale collectivité	1	1	1	1	1	3	3
Contrôle des cadres de gestion	1	5	5	3	3	3	3
Professionalisme de la gestion	1	3	3	5	5	3	3
Contrôle des moyens de gestion mis en œuvre	1	5	5	3	3	3	3
Garantie long terme du patrimoine	1	5	5	3	3	1	1
Rapport dépense publique/emploi	1	5	5	3	3	3	3
Stabilité de la dépense publique courante	1	1	1	5	5	5	5
Intéressement au succès de l'équipement	1	5	5	3	3	1	1
Vulnérabilité collectivité risque courant	1	1	1	5	5	5	5
Vulnérabilité collectivité au gros risque	1	1	1	1	1	1	1
Distance élus/groupes de pression	1	1	1	3	3	3	3
Format équipe interne collectivité	1	1	1	3	3	5	5
Réversibilité du choix initial	1	1	1	3	3	1	1
		36	36	42	42		42

Comparaison sur critères des différents modes opératoires : version pondérée

	Coef	Régie		Affermage		Concession	
		Note/5	N. pond	Note/5	N. pond	Note/5	N. pond
Délai d'ouverture de l'équipement	3	1	3	1	3	5	15
Mobilisation collectivité pour montage	1	1	1	1	1	3	3
Contrôle des cadres de gestion	1	5	5	3	3	3	3
Professionalisme de la gestion	3	3	9	5	15	3	9
Contrôle des moyens de gestion mis en œuvre	1	5	5	3	3	3	3
Gestion long terme du patrimoine	3	5	15	3	9	1	3
Rapport dépense publique/emploi	1	5	5	3	3	3	3
Stabilité de la dépense publique courante	3	1	3	5	15	5	15
Intéressement au succès de l'équipement	3	5	15	3	9	1	3
Vulnérabilité collectivité risque courant	1	1	1	5	5	5	5
Vulnérabilité collectivité au gros risque	1	1	1	1	1	1	1
Distance élus/groupes de pression	1	1	1	3	3	3	3
Format équipe interne collectivité	1	1	1	3	3	5	5
Réversibilité du choix initial	1	1	1	3	3	1	1
		36	66	42	76		72