



Procédure de délégation de service public pour la gestion et l'exploitation de la Maison de l'Alsace à Paris

Rapport n° CP/2014/373

Service gestionnaire :

Direction développement économique, territorial et international

Résumé :

Le présent rapport a pour objet de soumettre à l'approbation de la commission permanente du Conseil Général le principe du recours à la délégation de service public (DSP) pour gérer la Maison de l'Alsace à Paris, délégation de gestion dont les caractéristiques essentielles sont précisées dans le présent document et ses annexes.

Aux fins de permettre aux membres de la commission de se prononcer en toute connaissance de cause, sont exposés ci-après :

- l'historique et le contexte afférent à l'exploitation de la Maison de l'Alsace (1),
- les motifs du choix du mode de gestion envisagé (2),
- les principales caractéristiques de la délégation de service public (DSP) envisagée (3)
- et enfin, un rappel de la procédure de passation d'une délégation de service public (4).

1) Historique et rappel du contexte afférent à l'exploitation de la Maison de l'Alsace

Les Départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sont, depuis, respectivement 1968 et 1969, les propriétaires indivis d'un immeuble situé au 39 avenue des Champs-Élysées, à Paris, dénommé « Maison de l'Alsace ».

Jusqu'à sa récente fermeture pour travaux, la Maison de l'Alsace à Paris était gérée par la Société fermière de la Maison de l'Alsace à Paris (SFMAP), société d'économie mixte dont le capital est détenu majoritairement par les deux Départements.

Elle présentait deux zones distinctes qui correspondaient, pour la première, à un restaurant concédé à un exploitant privé, le groupe « les Frères Blanc », et pour la seconde, à l'espace destiné à accueillir les activités de promotion de l'Alsace.

Compte tenu du caractère vieillissant de l'immeuble et de ses équipements, de la nécessité de procéder à sa mise aux normes en matière de réglementation des établissements recevant du public, mais surtout, de la volonté des deux Départements propriétaires de maintenir la présence de l'Alsace à Paris et de valoriser la Maison de l'Alsace, les Départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont décidé en 2006, par délibérations des 12 et 23 juin, de procéder à la restructuration complète de cet immeuble.

Les travaux nécessaires, estimés à 17 millions d'euros HT en mars 2012, et d'ores et déjà engagés, permettront de créer un outil pertinent de valorisation et de promotion de l'Alsace

à Paris avec des missions de service public rénovées notamment en matière économique, touristique et culturelle.

Cependant, aux fins de permettre, d'une part, que des actions dynamiques en faveur de la promotion de l'Alsace à Paris soient poursuivies, et, d'autre part, que la réouverture de la Maison de l'Alsace puisse être préparée dans les meilleures conditions possibles, les deux Départements ont confié une mission temporaire à la SFMAP visant à assurer une continuité des actions d'ores et déjà entreprises jusqu'à l'achèvement des travaux, par la conclusion, en application de l'article L. 1523-7 du CGCT, d'une convention d'objectifs pluriannuelle.

Néanmoins, cette situation, qui ne peut être que transitoire et qui est intimement liée à la fermeture de la Maison de l'Alsace, doit prendre fin à compter de la prise d'effet du nouveau mode de gestion de la Maison de l'Alsace, prévue au 1^{er} mars 2015. La réouverture officielle de la Maison de l'Alsace, qui sera portée par les deux Départements avec l'appui opérationnel de la SFMAP, devrait quant à elle intervenir en janvier 2015.

La restructuration en cours conduira par ailleurs à la délimitation de deux zones d'exploitations distinctes :

- l'une dédiée à l'exploitation d'un restaurant-brasserie, qui fera l'objet d'un contrat d'occupation avec un exploitant,
- et l'autre dédiée à l'activité de promotion économique et touristique de l'Alsace. La dimension culturelle, environnementale, scientifique, sociale et sportive devra également être prise en compte. Les locaux dans lesquels se dérouleront ces activités feront l'objet d'une gestion distincte de celle du restaurant. Ils sont désignés dans le reste du présent rapport sous les termes « Maison de l'Alsace », lesquels excluent donc le périmètre du restaurant-brasserie.

Ensuite, la restructuration précitée s'accompagne également d'une refonte des missions de la Maison de l'Alsace à Paris, (MAP). En effet, les Départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin ont pris l'initiative de faire de la MAP une véritable ambassadrice de l'Alsace à Paris, laquelle devra inscrire ses futures activités et missions dans le cadre d'activités globales de promotion du développement notamment touristique, culturel mais aussi économique de l'Alsace. La MAP sera une vitrine de l'Alsace, un lieu de rencontre professionnelle (avec des locations de bureaux et de salles de réunion), un lieu d'évènementiel, de communication et de relation presse.

Dans cette perspective, les Départements souhaitent déterminer les orientations stratégiques et opérationnelles de la MAP, fixer des contraintes sur les objectifs et exercer un contrôle des activités de la MAP.

Ce faisant, et aux côtés des activités de promotion de l'Alsace, qui sont naturellement qualifiables de service public de développement économique, touristique et culturel, les Départements entendent ériger en service public les activités de location temporaire de bureaux, de centre d'affaires et lieu d'évènementiels, en les orientant vers les acteurs ayant un lien avec l'Alsace, aux fins de favoriser leur essor, et en s'impliquant dans la définition de ces activités, pour répondre à un objectif de développement économique, touristique et culturel de l'Alsace. Ainsi, l'ensemble des activités futures de la MAP relatives à la promotion de l'Alsace constitue des activités de service public.

A toutes fins utiles, il est précisé que les Départements interviennent en matière de promotion, de valorisation et de développement de l'Alsace au titre de leur clause générale de compétence en application de l'article L.3211.1 du Code général des collectivités territoriales.

Dans la perspective de la réouverture de la Maison de l'Alsace rénovée, les deux Départements doivent désormais définir le mode de gestion qu'ils entendent retenir, étant précisé que la conclusion d'une délégation de service public est privilégiée, pour les raisons présentées ci-dessous.

2) Choix du mode de gestion envisagé

Les modes de gestion possibles

En ce domaine, plusieurs options s'offrent aux deux Départements. En matière de services publics à caractère industriel et commercial, les deux grandes catégories de modes de gestion employés sont la gestion directe en régie par les Départements ou la gestion externalisée :

- *la gestion par les Départements* : la gestion par les Départements recouvre l'hypothèse dans laquelle le service est exploité à minima par une régie autonome à caractère industriel et commercial ;
- *la gestion externalisée* : on recense dans cette catégorie les marchés publics, les délégations de service public et la constitution d'une société publique locale.
 - Le marché public est un contrat conclu à titre onéreux par une collectivité locale avec un opérateur économique public ou privé pour répondre aux besoins qui lui sont propres et qu'elle a préalablement définis.

Dans ce type de contrat, le cocontractant de la collectivité dispose de très peu d'initiatives puisqu'il doit se conformer aux prescriptions contractuelles sans avoir à être force de propositions concernant la modulation de ses interventions en fonction des résultats du service. De plus, il ne supporte aucun risque d'exploitation, sa rémunération étant garantie par la collectivité locale concernée.

- La délégation de service public (DSP) consiste, quant à elle, pour une collectivité locale, à confier à un tiers la responsabilité d'exploiter un service public local qu'elle a créé. Dans ce type de contrat, le délégataire se voit confier la gestion d'un service public dont il assume le risque d'exploitation.

Ce contrat permet à la collectivité compétente d'encadrer les activités du délégataire en définissant les principales caractéristiques des missions qu'il devra exercer, tout en laissant à ce dernier une certaine liberté dans l'organisation de sa gestion, le délégataire devant remplir les objectifs assignés tout en équilibrant son exploitation, grâce à la maîtrise des recettes et des charges dont il bénéficie.

- Une société publique locale (SPL) peut être créée, en application de l'article L. 1531-1 du Code général des collectivités territoriales, par des collectivités locales ou leurs groupements, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.

La spécificité de cette société tient au fait que les collectivités locales ou leurs groupements membres détiennent la totalité du capital et exercent ses activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires sur le territoire de ces derniers.

L'option envisagée : le lancement d'une délégation de service public

La gestion d'un équipement tel que la Maison de l'Alsace nécessite un savoir-faire spécifique en matière de promotion culturelle, économique et touristique, environnementale, scientifique, sociale ou sportive de valorisation de l'Alsace, d'animation des réseaux ou encore d'organisation de manifestations (évènementiel) et de gestion de locaux à usage d'activité économique. Elle exige également une excellente connaissance de l'Alsace et des milieux parisiens, une technicité avérée, une grande capacité d'adaptation, une souplesse de gestion et une réactivité que ne permet pas nécessairement la comptabilité publique.

C'est pourquoi, eu égard, tant aux compétences et qualifications requises pour optimiser l'exploitation de la Maison de l'Alsace, qu'à sa situation géographique particulière, une

gestion par les Départements ne semble pas appropriée, d'autant plus qu'elle nécessiterait la mise en place d'une régie autonome dans chacun des Départements.

Il convient ainsi de s'orienter vers une externalisation de la gestion de ce service public. En ce domaine, et en premier lieu, le recours à un marché public de services ne paraît pas correspondre à l'option de gestion permettant d'obtenir le meilleur résultat possible pour la bonne gestion de la Maison de l'Alsace. En effet, la conclusion d'un marché public met en place une relation dans laquelle la collectivité locale, donneuse d'ordre, garde certes la maîtrise des missions confiées, mais doit, en contrepartie, porter seule le risque financier, sans pouvoir le faire supporter à son cocontractant.

Or, dans le cadre de la gestion d'un service public qui présente les caractéristiques de celui de la Maison de l'Alsace, cet état de fait peut conduire à un engagement moindre du cocontractant par rapport à l'engagement dont pourrait faire preuve le titulaire d'une délégation de service public puisque le titulaire d'un marché de service ne peut être une véritable force de propositions et d'initiatives. De plus, si le marché public peut se concevoir dans le cadre d'un service public structurellement déficitaire, il en va autrement lorsqu'une collectivité attend objectivement que la gestion d'un service public qu'elle souhaite confier à un tiers soit équilibrée, voire rentable économiquement, ce qui est le cas des deux Départements pour la gestion de la Maison de l'Alsace.

De même, la création d'une SPL ne peut être envisagée en l'espèce car l'article L.1531-1 Code général des collectivités territoriales impose que ces sociétés exercent leurs activités exclusivement sur le territoire des collectivités territoriales qui en sont membres. Une SPL ne pourrait donc être créée par les Départements alsaciens pour gérer un bien situé en dehors de l'Alsace, et donc, hors du territoire de ses membres.

Le choix de retenir la solution de la délégation de service public est motivé par le fait que ce mode de gestion, contrairement aux autres modes de gestion possibles d'un service public, permettra aux deux Départements propriétaires indivis :

- de bénéficier de la compétence de spécialistes dans tous les domaines de l'exploitation d'un bâtiment à vocation de promotion du développement touristique, culturel mais aussi économique de l'Alsace ;
- de bénéficier de méthodes de gestion et d'organisation adaptées aux missions qui seront confiées à la Maison de l'Alsace, tant d'un point de vue de la gestion interne d'une société commerciale (comptabilité privée, management de salariés, etc.) que du point de vue des méthodes de gestion externe (connaissance du secteur et du marché, démarches de mise en réseau, capacité à commercialiser les différents espaces mis à disposition, capacité à organiser des manifestations rentables qui s'inscrivent dans le cadre de sa mission de service public, capacité à promouvoir l'Alsace...) ;
- d'imposer dans le cahier des charges des clauses particulières pour faire de la Maison de l'Alsace une vitrine visant à la promotion de l'Alsace et un lieu privilégié de rencontre des acteurs ayant un lien avec l'Alsace ;
- de contrôler les activités du délégataire et de garder une maîtrise du service via la définition des obligations de service public auxquelles il sera soumis ;
- de permettre la bonne implication du délégataire dans la gestion et la dynamisation de l'équipement, et dans la recherche de la meilleure efficacité économique possible, en lui transférant les risques d'exploitation.

C'est pourquoi, l'option la plus appropriée est bien la délégation de service public, sous forme d'affermage, puisque tous les investissements lourds ont été portés par les deux Départements et que le délégataire bénéficiera d'un équipement neuf.

Après une procédure de publicité et de mise en concurrence, un nouveau contrat serait conclu, dont le titulaire pourra être différent du précédent gestionnaire de la Maison de l'Alsace, à savoir la Société Fermière de la Maison de l'Alsace à Paris (SFMAP), cette dernière n'ayant pas de droit acquis ni d'avantage particulier par rapport à ses concurrents potentiels.

3) Principales caractéristiques de la délégation de service public (DSP) envisagée

L'immeuble de la Maison de l'Alsace étant un bien indivis, une entente conventionnelle interdépartementale, sans personnalité juridique propre, sera créée en application de l'article L. 5411-1 du Code général des collectivités territoriales en vue de permettre sa gestion. Sa mise en place fait l'objet d'un rapport spécifique qui est vous est soumis par ailleurs.

Cette entente constituera l'instance de coordination, d'animation et de gestion de l'immeuble indivis abritant la Maison de l'Alsace à Paris.

Néanmoins, les autorités délégantes restent les deux Départements et il appartiendra aux organes compétents de chaque Département de prendre, de manière concomitante et parfaitement concordante, toutes les décisions concernant la procédure de DSP, l'entente mise en place ayant vocation à permettre l'échange entre les deux collectivités mais ne pouvant se substituer, d'un point de vue décisionnel, à la compétence des organes des deux Départements.

Le délégataire retenu à l'issue de la procédure de délégation de service public aura pour mission d'exploiter et de gérer la Maison de l'Alsace à Paris, à l'exclusion des locaux propres à l'exploitation du restaurant, dans une perspective de valorisation et de dynamisation de l'image touristique, culturelle, économique, environnementale, scientifique, sociale et sportive de l'Alsace, dans son environnement géographique économique et culturel de l'espace trinational du Rhin supérieur.

Le contrat de délégation de service public sera conclu pour une durée de 7 ans à compter de sa mise en place prévue au 1^{er} mars 2015.

Dans la mesure où tous les investissements lourds auront été réalisés et financés par les deux Départements, propriétaires indivis, et où le délégataire bénéficiera d'un équipement neuf, la délégation de service public prendra la forme d'un affermage.

Le délégataire prendra en charge, à ses risques et périls, l'exploitation de la Maison de l'Alsace à Paris et sera autorisé à percevoir toutes recettes liées à l'exploitation de la Maison de l'Alsace (cf. annexe 1).

En contrepartie de la mise à disposition des locaux de la Maison de l'Alsace, le délégataire devra verser aux deux Départements une redevance au titre de chaque exercice d'un montant minimum de 300 000 € HT.

La convention de délégation de service public à venir imposera également au délégataire des contraintes particulières de fonctionnement relatives à la promotion de l'Alsace et l'animation de réseaux, à la mise à disposition d'espaces de travail pour les Départements et à une tarification préférentielle pour les acteurs alsaciens (réduction de 40%).

Dans la mesure où le délégataire apportera la preuve que l'équilibre économique de la délégation est rendu impossible à raison de ces sujétions, il pourra solliciter du délégant le versement d'une contribution financière destinée à compenser lesdites contraintes.

Aux termes de l'approche économique réalisée, la redevance due par le délégataire devrait être égale ou supérieure au montant, dû au titre des compensations des contraintes particulières de fonctionnement imposées au délégataire, et sera indépendante du loyer

de la zone restaurant qui sera également perçu par les Départements auprès du titulaire du contrat d'occupation.

Le personnel de la Société Fermière de la Maison de l'Alsace, actuel gestionnaire de l'immeuble, affecté à l'exploitation de la MAP sera obligatoirement repris par le délégataire, en application des dispositions du code du travail.

Le futur contrat de délégation de service public autorisera l'affectation, par le délégataire, d'une société dédiée à son exécution, à compter de sa signature, dès lors que la mise en place d'une telle société dédiée aura vocation à faciliter le contrôle des engagements souscrits.

L'ensemble des caractéristiques générales du service public délégué au sein de la MAP figurent dans l'annexe 1 jointe au présent rapport.

4) Rappel de la procédure de passation d'une délégation de service public

En cas de validation du principe de gestion déléguée de la MAP, la présente délibération sera suivie d'un avis de publicité puis d'un recueil des candidatures et des propositions auprès des candidats qui auront été admis à présenter une offre. Les candidatures et les offres seront examinées par les commissions de délégation de service public des deux Départements.

A titre indicatif, pour le Département du Haut-Rhin, la commission de délégation de service public est composée comme suit :

Président : M. DIRINGER (titulaire) et M. WITH (suppléant) ;

Membres : Messieurs NOTTER, CHATON, MULLER, HABIB et HILBERT (titulaires) et Messieurs BIHL, GRAPPE, JACQUEY, STOLL et BUTTAZZONI (suppléants).

A titre indicatif, pour le Département du Bas-Rhin, la commission de délégation de service public est composée comme suit :

Président : le Président du Conseil général représenté par M. FETSCH ;

Membres : Messieurs Pierre BERTRAND, DREYFUS, LOBSTEIN, WIRTH et ZAEGEL (titulaires) et Messieurs Louis BECKER, ELKOUBY, LE TALLEC et MEYER (suppléants).

Le contrat fera ensuite l'objet d'une négociation libre, par les autorités habilitées à signer la convention de délégation de service public, ou le cas échéant, leurs représentants, avec un ou plusieurs candidats admis à négocier. Au terme de cette procédure, il sera proposé aux Commissions permanentes des deux Départements de se prononcer sur le choix définitif du candidat et le contenu du contrat.

La particularité de la présente procédure tient au fait qu'elle devra être menée de manière concomitante et concordante au sein de chaque Département. Les documents devront être communs et les décisions prises devront être identiques tout en étant respectueuses des intérêts des deux Départements.

Le schéma de la procédure de passation de délégation de service public, telle que prévue par les articles L. 1411-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales, est détaillé en annexe 2 jointe au présent rapport.

Il est précisé que :

- les commissions consultatives des services publics locaux du Département du Bas-Rhin et du Département du Haut-Rhin ont émis un avis favorable sur le principe du recours à la délégation de service public respectivement le 27 juin 2013 et le 4 novembre 2013.
- les comités techniques du Département du Bas-Rhin et du Département du Haut-Rhin ont émis un avis favorable sur le principe du recours à la délégation de service public respectivement le 4 juillet 2013 et le 18 novembre 2013.

Enfin, il est proposé de partager, à parts égales, l'ensemble des frais afférents à la procédure de délégation de service public entre le Département du Bas-Rhin et le Département du Haut-Rhin.

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

La commission permanente du Conseil Général, statuant par délégation et sur proposition de son président, décide :

Au vu de l'avis favorable de la commission consultative des services publics locaux du Département du Bas-Rhin en date du 27 juin 2013 ;

Au vu de l'avis favorable du comité technique du 4 juillet 2013 ;

- d'approuver, au vu des caractéristiques générales du service délégué décrites en annexe 1 jointe à la présente délibération et des éléments développés dans le présent rapport, le principe d'une gestion déléguée selon la forme d'une délégation de service public, par voie d'affermage, de la Maison de l'Alsace à Paris (hors zone d'exploitation du restaurant), en commun avec le Département du Haut-Rhin, pour une durée de sept ans ;

- d'autoriser son président en sa qualité d'autorité habilitée à signer le futur contrat, à mettre en oeuvre la procédure de publicité et de mise en concurrence prévue par les articles L.1411-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales, et à accomplir, conjointement avec le président du Conseil Général du Haut-Rhin, toutes les formalités nécessaires en la matière, en tant que de besoin, dans le cadre de l'entente interdépartementale à conclure avec le Département du Haut-Rhin ;

- d'approuver le principe du partage, à parts égales, de l'ensemble des frais afférents à la procédure de délégation de service public entre le Département du Bas-Rhin et le Département du Haut-Rhin ;

- d'autoriser son président à signer tout document concourant à la mise en oeuvre de la présente délibération.

Strasbourg, le 20/05/14

Le Président,



Guy-Dominique KENNEL